

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 47

Tomo I

Octubre 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 47

Tomo I

Octubre 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)	LXXXVII

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

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

5

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 35

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 275

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 487

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 505

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 641

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 843

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1219

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas	1235
---	------

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis	1283
----------------------------------	------

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración	2253
-----------------------	------

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	2397
--	------

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno.....	2687
------------	------

Subsección 3.

Comités	2699
---------------	------

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal	2725
--	------

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	2869
Índice de Ejecutorias	2919
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	2937
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	2947
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2951
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	2953

OCTAVA PARTE

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos
(Véase base de datos)

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).

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:

(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 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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA ESTÁ SUPEDITADA A QUE LA NORMA IMPUGNADA PUEDA VULNERAR DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA TENER POR SATISFECHO EL REQUISITO DE LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA, ES SUFICIENTE QUE EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

III. RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS O DE LA FEDERACIÓN PARA LLAMAR A COMPARECER A LAS AUTORIDADES QUE SE NIEGAN A CUMPLIR AQUÉLLAS NO ES DE EJERCICIO OBLIGATORIO [ARTÍCULOS 58, TERCER PÁRRAFO, INCISOS A) Y B), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, Y 71, FRACCIÓN VIII, INCISO D), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO, AMBAS DEL ESTADO DE SINALOA].

IV. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SINALOA. EL REQUISITO DE UN DICTAMEN DEL CONGRESO LOCAL, PREVIO A LA COMPARENCIA DE UNA AUTORIDAD QUE SE NIEGA A CUMPLIR UNA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR AQUÉLLA, NO VULNERA SU AUTONOMÍA [ARTÍCULOS 58, TERCER PÁRRAFO, INCISOS A) Y B), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, Y 71, FRACCIÓN VIII, INCISO D), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO, AMBAS DEL ESTADO DE SINALOA].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2013. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 29 DE JUNIO DE 2017. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación del escrito de acción de inconstitucionalidad. Por escrito recibido el veintiséis de diciembre de dos mil trece¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la declaración de invalidez de los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambos ordenamientos del Estado de Sinaloa, reformados mediante Decreto 972 publicado en el Periódico Oficial de la entidad mencionada de veintisiete de noviembre de dos mil trece.

2. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. El promovente de esta acción de inconstitucionalidad, formuló, en síntesis, los siguientes:

Primer concepto de invalidez.

a. Considera que el contenido de las normas impugnadas es inconstitucional, al introducir un requisito adicional a la solicitud del titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, consistente en un dictamen previo de procedencia, emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, el cual deberá

¹ Visible en las fojas uno a cuarenta y tres del expediente.

de ser aprobado por el Pleno, para citar a comparecer a los servidores públicos y autoridades que se nieguen a aceptar o cumplir una recomendación, ya que con esa condición se coarta la autonomía de dicho organismo constitucional, en detrimento de las víctimas a los derechos humanos, que motivaron la recomendación respectiva.

b. Considera que otorgar la facultad al Congreso de Sinaloa para determinar si procede o no, una solicitud del titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de citar a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a cumplir o aceptar una recomendación, por vulneración de derechos humanos hace inconstitucional la norma impugnada, pues limita la autonomía e independencia del organismo estatal.

c. Menciona que tal discrecionalidad puede llegar a tener matices de índole político, que pudiesen alterar el propósito de la recomendación y la protección de los derechos humanos, por ser dichas Comisiones Permanentes, con la aprobación del Pleno, quienes determinen sobre la procedencia de la solicitud realizada por el titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; derivando, en su caso, en una falta de objetividad y parcialidad en el dictamen correspondiente, al ser los partidos políticos dominantes, quienes resuelvan.

d. Sostiene que los artículos impugnados violan el artículo 29, incisos b), c) y d), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

e. Menciona que con la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se creó un bloque de convencionalidad, integrado tanto por la Ley Fundamental, como por los instrumentos internacionales, criterio confirmado en la contradicción de tesis 293/2011 en la cual, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que los derechos humanos constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad.

f. Señala que la reforma, agregó el principio *pro personae*, por lo que de existir distintas interpretaciones, para una norma jurídica, se deberá elegir aquella que proteja con mayor amplitud al titular de un derecho humano.

g. Considera que la esfera internacional, se ha definido al principio *pro personae*, mediante dos variantes: a) preferencia interpretativa, en la que, de las interpretaciones válidas disponibles para resolver un caso concreto se ha de preferir la que optimice más un derecho humano; y, b) preferencia de normas, según la cual el intérprete deberá preferir, en caso de poder aplicar más de una norma al caso concreto, aquella que sea más favorable a la persona, con independencia de su jerarquía.

h. Menciona que las autoridades deben ejercer *ex officio* el control de convencionalidad para aplicar en sus respectivas competencias, la Convención Americana sobre Derechos humanos y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como las interpretaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

i. Señala que del artículo 29, incisos b), c) y d), en relación con el 28, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva que las entidades federativas tienen la obligación de hacer efectiva dicha convención, ya sea en el ámbito legislativo o judicial, por lo que, deben incorporar a su régimen jurídico los derechos y libertades mencionadas en ésta y el contenido de dicho tratado, no puede ser interpretado para limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes, excluir otros derechos y garantías que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, o limitar el efecto que pueda producir la convención en comento.

j. Menciona que se viola el inciso b) del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues con las disposiciones impugnadas se limita el goce y ejercicio del derecho de tutela efectiva de los derechos humanos, el cual permite a los organismos de derechos humanos, solicitar al Congreso que llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir una recomendación.

k. Considera que se transgrede el inciso c) del precepto mencionado renglones arriba, ya que se excluyen derechos y garantías que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, pues queda la facultad de llamar a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos, sujeta al procedimiento y dictamen de las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos del Poder Legislativo Local, lo que tendría un efecto negativo, por la composición política de dicho órgano, por lo que puede ser distorsionada por cuestiones ajenas a la protección de derechos humanos.

l. Señala que las normas impugnadas son contrarias a los estándares internacionales en materia de instituciones de derechos humanos contenidos en los principios de París, los cuales establecen que los organismos protectores de derechos humanos dispondrán del mandato más amplio posible, enunciado en un Texto Constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia. Por lo anterior, dichas normas objetadas, son contrarias al espíritu de independencia y pluralismo de los órganos protec-

tores de derechos humanos, pues en el fondo, someten al procedimiento y dictamen de un órgano político, el ejercicio de una facultad constitucionalmente otorgada.

m. Menciona que viola el inciso d del artículo en cita, ya que se excluye y limita el efecto de la implementación de los derechos contenidos en la Declaración Americana de Derechos Humanos y otros actos internacionales de la misma naturaleza, pues se restringe el derecho de tutela efectiva de derechos humanos que desarrollan las instituciones nacionales a las que constitucionalmente se les ha dotado de autonomía; sometiéndolo a un procedimiento de un órgano de una composición eminentemente política, por lo que, las víctimas de una violación de derechos humanos se quedan sin un medio de defensa efectivo contra dichas violaciones, ya que en caso de presentar una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que derive en una recomendación se enfrentan a la posibilidad de que sea nula, ante la negativa del Congreso del Estado, de solicitar la comparecencia de los servidores públicos responsables que se nieguen a cumplirla.

Segundo concepto de invalidez.

n. Considera que el artículo 102, apartado B, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal establece la naturaleza jurídica de los organismos protectores de derechos humanos y, especifica, con claridad, que las Constituciones de los Estados deberán establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, dicha autonomía implica la exclusión de injerencias por parte de otras autoridades del Estado, que pudieran determinar su proceder.

o. Señala que los organismos autónomos tienen las siguientes particularidades: *i)* se encuentran establecidos directamente en la Constitución Federal, *ii)* Mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, *iii)* cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, *iv)* atienden funciones primarias u originarias del Estado. Tomando en cuenta lo anterior la característica principal de los organismos protectores de derechos humanos, es la autonomía en el desempeño de sus funciones, sin recibir ninguna instrucción de algún otro órgano del Estado.

p. Manifiesta que en el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, constitucional, se establece, que cuando no sean aceptadas o cumplidas las recomendaciones por las autoridades o servidores públicos, las Legislaturas de las entidades federativas, los llamarán, a solicitud de los organismos de derechos humanos, para que comparezcan a efecto de explicar el motivo de su negativa.

q. Considera que el legislador de Sinaloa no respetó el espíritu del Constituyente durante la reforma de junio de dos mil once, pues mediante las normas impugnadas, condiciona la facultad de citar a comparecer a la autoridad o servidor público que se hubiere negado a aceptar o cumplir una recomendación, además condiciona la solicitud del organismo de derechos humanos, a que emitan un dictamen las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, los cuales deberán ser aprobados por el Pleno del Poder Legislativo.

r. Señala que la Constitución no facultó a las Legislaturas a dictaminar sobre la solicitud del presidente del organismo de derechos humanos, pues ello transgrediría la actuación de las comisiones de derechos humanos, vulnerando su autonomía de gestión y sometiéndola a las decisiones del Poder Legislativo, lo cual sucede en el presente caso, al establecerse que dicha facultad se encuentra condicionada a un dictamen de procedencia.

s. Considera que las autoridades que se nieguen a aceptar o cumplir recomendaciones de la comisión local de derechos humanos, no enfrentan consecuencias jurídicas ni políticas, pues el congreso local, puede decidir, mediante el dictamen de procedencia, no exigir que comparezcan a rendir cuentas, lo que neutraliza la autonomía del organismo estatal de derechos humanos y deja sin efectos las recomendaciones que emite.

t. Sostiene que el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, faculta lisa y llanamente, que a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, se cite a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

3. TERCERO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. El promovente invocó como violados los artículos 1o. y 102, apartado B, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 29, incisos b), c) y d), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. CUARTO.—Admisión y trámite. Mediante proveído de dos de enero de dos mil catorce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 42/2013 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.

5. Por auto de siete de enero siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista con la demanda a los

Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

6. QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.

Al rendir el informe que le fue solicitado, dicho órgano legislativo sostuvo esencialmente, los siguientes argumentos:

a. Los artículos impugnados fueron emitidos en cumplimiento y respecto al artículo 102, apartado B, segundo párrafo, de la Constitución Federal, de tal suerte que la razón para sostener la inconvencionalidad de las normas objetadas, sería la misma para sostener la inconvencionalidad de la propia Constitución.

b. Considera que la solicitud requerida del titular de la Comisión de Derechos Humanos para efectos de considerar si se pide o no la comparecencia del servidor público que haya recibido la recomendación, como la facultad de las Legislaturas de estimarla procedente, encuentra sustento legal en la Carta Magna en su artículo 102, apartado B, segundo párrafo, del cual se desprende una facultad a favor de las Legislaturas de las entidades federativas para que, previa solicitud del respectivo comisionado de derechos humanos hagan comparecer a los servidores públicos que hayan recibido alguna recomendación a efectos de que explique su negativa a acatarla, lo que no implica la obligación de dichos Poderes Legislativos para que de manera indistinta lleven a cabo ese proceder, pues en caso contrario, podría resultar ocioso y perjudicial para las propias funciones de las Legislaturas respectivas.

c. Señala que no se viola la autonomía e independencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues el dictamen a que se refiere los artículos impugnados, obedece a una manera de desahogar el trabajo de una forma especializada.

d. Considera que la Legislatura deba atender toda solicitud de la Comisión de Derechos Humanos, no obstante su improcedencia podría generar una saturación del Poder Legislativo, en perjuicio del propio gobernado, al generar un retardo generalizado en los asuntos sustanciales propios de la Legislatura. Señala que los artículos impugnados fueron emitidos en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Federal y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución de Sinaloa, en la que se establece como facultad exclusiva del Congreso de Sinaloa, la de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.

e. La función del Poder Legislativo es la de elaborar las leyes, en materia local conforme a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal, en el cual se establecen las bases de las entidades federativas, así como las facultades que les corresponden, por exclusión, de las que le son propias al Congreso de la Unión, como se desprende de los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal.

f. La Constitución de Sinaloa en sus artículos 22 al 54, se refieren a la organización, estructura y funciones del Poder Legislativo, donde de manera particular se regula todo lo relativo al proceso legislativo, lo cual sirve de fundamento para señalar que el ordenamiento reclamado, ha reunido todos los requisitos legales y, por tanto, es constitucional.

7. SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.
Al rendir su informe, sostuvo lo siguiente:

a. Menciona que el gobernador presentó un proyecto de iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución de Sinaloa y de la Ley Orgánica del Congreso de dicho Estado, pretendiendo lograr armonizar a la Constitución Local con la Federal en los puntos señalados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

b. Considera que el Poder Ejecutivo de Sinaloa está de acuerdo con las pretensiones referidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que se adhiere a las mismas.

8. SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.
No se emitió opinión alguna.

9. OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de la parte actora, así como del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

10. NOVENO.—Retornos. Por auto de cinco de enero de dos mil quince, el Ministro Luis María Aguilar Morales ordenó retornar la presente acción de inconstitucionalidad al Ministro Juan N. Silva Meza, por haber asumido su lugar en la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. Por acuerdo de la presidencia de este Alto Tribunal de cinco de enero de dos mil dieciséis, y en atención a que el Ministro Juan N. Silva Meza concluyó el periodo para el que fue designado, se ordenó el retorno del presente asunto al Ministro Javier Laynez Potisek, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g),² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso de la misma entidad, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en esencia, que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la ley o tratado impugnados en el medio oficial correspondiente, y precisa que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. En el caso, el accionante combate los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Huma-

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, 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."

³ **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."

⁴ **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. ..."

nos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambas de Sinaloa, que fueron reformados mediante Decreto Número 972, publicado en el Periódico Oficial de Sinaloa el miércoles veintisiete de noviembre de dos mil trece, como se desprende de las copias que, de dicho medio de difusión, obran agregadas en autos.⁵

15. En esta lógica, el término de treinta días naturales para promover el presente medio de control de constitucionalidad transcurrió entre el jueves veintiocho de noviembre, y el viernes veintisiete de diciembre, ambos de dos mil trece. Ahora bien, como ha sido señalado con anterioridad en el cuerpo de la presente ejecutoria, la demanda promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue recibida en este Alto Tribunal el veintiséis de diciembre de dos mil trece, esto es, dentro del plazo legal conferido al efecto.

16. TERCERO.—Legitimación. A efecto de analizar si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación procesal para iniciar esta acción de inconstitucionalidad debe atenderse a lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso g),⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se advierte que dicho organismo podrá promoverla para impugnar leyes federales, estatales y del Distrito Federal –hoy Ciudad de México– 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 el propio Texto Fundamental y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

17. De dicho numeral fundamental se advierte entonces que la legitimación de dicha Comisión Nacional para ejercitar la acción de inconstitucio-

⁵ En las fojas trescientos sesenta y tres a trescientos setenta y nueve.

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, 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."

nalidad en contra de leyes estatales como es el caso, está circunscrita a que tales ordenamientos "*vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte*", lo cual es acorde con la función primordial que tiene encomendada dicho organismo.

18. Al respecto, debe señalarse que este Tribunal Pleno, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009⁷ y 49/2009,⁸ estableció que basta con que la citada comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales, pues de no ser así –como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos–, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el Texto Constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.

⁷ Resuelta el 4 de marzo de 2010. En la votación reflejada en el engrose correspondiente respecto del tema de la legitimación, se señaló, expresamente lo siguiente: "... y en cuanto a la propuesta modificada del considerando tercero, en el sentido de que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para promover una acción de inconstitucionalidad se surte cuando se hacen valer planteamientos de violación a cualquier derecho fundamental; que el estudio respectivo se realizará de manera somera en el considerando de legitimación y que si la autoridad demandada objeta ésta, se le dará la respuesta. ... Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y presidente Ortiz Mayoitia, en cuanto a que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para hacer valer acciones de inconstitucionalidad les permite plantear violaciones a derechos humanos previstos expresamente en la Constitución General de la República, incluso violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales; los señores Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza votaron en contra y en el sentido de que las Comisiones de Derechos Humanos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en las que se haga valer la invalidez de una ley por violar derechos fundamentales previstos en tratados internacionales. El señor Ministro Gudiño Pelayo anunció que realizaría voto particular."

⁸ Resuelta el 9 de marzo de 2010. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas argumentaciones que en la diversa 22/2009 y fueron aprobadas por unanimidad de votos.

19. En la especie, como se advierte a partir de una revisión del escrito inicial, así como de la síntesis visible en el resultando segundo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos efectivamente formuló conceptos de invalidez donde sostuvo que los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambas de Sinaloa violan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente lo dispuesto en los artículos 1o. y 102, apartado B. Entre otras cuestiones, se aduce centralmente que se violan derechos fundamentales del procedimiento establecido para obtener la comparecencia ante la Legislatura Local de los funcionarios públicos que no acepten o se nieguen a cumplir con una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, privan de efectividad a la citada garantía no jurisdiccional en detrimento de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el Estado de Sinaloa.

20. A partir de estos planteamientos centrales, se evidencia que la parte accionante expone los motivos por los cuales considera que los artículos que impugna violan diversos derechos fundamentales; por tanto, tiene legitimación para promover el presente medio de defensa constitucional, en términos de lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

21. Precisado lo anterior, debe señalarse que el escrito inicial fue suscrito por Raúl Plascencia Villanueva, quien fungió como presidente de la indicada Comisión Nacional.⁹ Ahora, del artículo 59,¹⁰ en relación con el 11, primer párrafo,¹¹ de la Ley Reglamentaria de la Materia, se advierte que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen, estén facultados para representarlos; de esta forma, los artículos 15, fracción I,¹² de la Ley de la Comisión Nacional de los

⁹ Para acreditar tal carácter, acompañó copia del escrito de cinco de noviembre de dos mil nueve, en el que el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República le comunica que, en sesión de esa fecha, se acordó elegirlo como titular de dicho órgano constitucional autónomo, por el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil nueve al quince de noviembre de dos mil catorce, documental que obra en copia certificada a foja 58 del expediente.

¹⁰ "**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

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

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

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

Derechos Humanos y 18¹³ de su reglamento interno, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su presidente. En consecuencia, debe estimarse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y su presidente cuenta con las facultades necesarias para representarla legalmente en este medio de control constitucional.

22. CUARTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento. Tanto la autoridad emisora como promulgadora no hicieron valer alguna causal de improcedencia, y en virtud de que no se advierte que se actualice alguna, lo conducente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

23. QUINTO.—Estudio de fondo. El accionante aduce, en esencia, que debe declararse la invalidez de los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b),¹⁴ de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa y 71, fracción VIII, inciso d),¹⁵ de la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad federativa, los cuales prevén:

¹³ "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."

¹⁴ "Artículo 58. ...

"Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

"a) La autoridad o servidor público de que se trate, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, además, atender los llamados del Congreso del Estado, previo dictamen emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno, a comparecer ante dichas Comisiones Permanentes, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa;

"b) La comisión determinará, previa consulta con las Comisiones Permanentes referidas en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso."

¹⁵ "Artículo 71. Las Comisiones Permanentes, además de lo establecido en el artículo anterior, tendrán las siguientes atribuciones:

"...

"VIII. La Comisión de Derechos Humanos se encargará de atender y resolver los asuntos siguientes: ...

"d) El desahogo del procedimiento relativo a la negativa de una autoridad o servidor público a aceptar o cumplir una recomendación que le emita la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en conjunto con la Comisión Permanente relativa al cargo que desempeñe dicha autoridad o servidor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 Bis, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado y 58, tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos."

Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos
del Estado de Sinaloa

"Artículo 58. ...

(Adicionado, P.O. 27 de noviembre de 2013)

"Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

"a) La autoridad o servidor público de que se trate, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, además, atender los llamados del Congreso del Estado, previo dictamen emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno, a comparecer ante dichas Comisiones Permanentes, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa;

"b) La comisión determinará, previa consulta con las Comisiones Permanentes referidas en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso."

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa

"Artículo 71. Las Comisiones Permanentes, además de lo establecido en el artículo anterior, tendrán las siguientes atribuciones:

"...

(Adicionada, P.O. 27 de noviembre de 2013)

"VIII. La Comisión de Derechos Humanos se encargará de atender y resolver los asuntos siguientes:

"...

"d) El desahogo del procedimiento relativo a la negativa de una autoridad o servidor público a aceptar o cumplir una recomendación que le emita la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en conjunto con la Comisión Permanente relativa al cargo que desempeñe dicha autoridad o servidor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 bis, tercer párrafo de la Constitución

Política del Estado y 58. tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos."

24. En los conceptos de invalidez el promovente adujo esencialmente que, al preverse en las normas combatidas la existencia de un dictamen de procedencia previo para que comparezcan ante el Congreso de Sinaloa las autoridades o servidores públicos que se nieguen a aceptar o cumplir las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a fin de que expliquen los motivos de su negativa de aceptar sus recomendaciones, el Legislativo Local se irroga la facultad de rechazar la solicitud de dicha comisión, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, el cual no faculta a las Legislaturas Locales para dictaminar la procedencia de las solicitudes que hagan los presidentes de los organismos protectores de derechos humanos locales, pues ello implica calificar la actuación de dichos organismos, limitar o neutralizar su autonomía y supeditar sus decisiones al Poder Legislativo Local, dejando sin efectos las recomendaciones que emiten.

25. Por su parte, los artículos impugnados en lo que a este estudio interesa, prevén esencialmente, que a efecto de que la autoridad o servidor público que se hubiere negado a aceptar o cumplir una recomendación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, comparezca ante el Congreso de la entidad a explicar el motivo de su negativa, a solicitud del presidente de la citada comisión, debe mediar un dictamen de procedencia del Congreso, emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo, además, señalan que previa consulta con las Comisiones Permanentes mencionadas, la Comisión de Derechos Humanos determinará si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes.

26. A fin de analizar los argumentos de invalidez, debe acudir, en primer lugar, al texto de los artículos 1o., párrafo primero y 102, apartado B, de la Constitución Federal, que el accionante estima vulnerados, los cuales prevén, en lo que al caso interesa, 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."

"Artículo 102.

"...

"B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

"Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las Legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

"Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. ..."

27. En el primero de los preceptos reproducidos, se prevé un mandato de orden universal consistente en que en nuestro país, todas las personas gozarán: **i)** de los derechos humanos reconocidos en el propio Ordenamiento Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y **ii)** de las garantías que se establezcan para su protección. De esta manera, conforme al propio Texto Constitucional, tanto el ejercicio de esos derechos fundamentales, como el ejercicio de dichas garantías, no podrá res-

tringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

28. El segundo de los preceptos fundamentales referidos, instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1o., consistente en un mecanismo de carácter no jurisdiccional de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por organismos protectores de carácter autónomo en los ámbitos federal y en el de las entidades federativas. Dicho mecanismo se sustenta en un esquema de facultades y prohibiciones expresas –en este último caso, por autoridad y por materia– derivadas de la propia Constitución para que el ejercicio de las primeras por parte de los organismos creados para ello sea uniforme, de manera tal que ya sea en el ámbito federal o local, puedan conocer de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de cualquier autoridad o servidor público, pero que también tengan las mismas restricciones.

29. De esta manera, el Texto Constitucional ordena al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las entidades federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias –a través de una ley federal y en sus correspondientes Constituciones–, establezcan organismos dotados de autonomía para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El propio Texto Fundamental dota de atribuciones expresas a dichos organismos –tanto federales como estatales– para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos.

30. Para cumplir la función que tienen encomendada dichos organismos, se les dota de atribuciones para formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

31. Al delinear este mecanismo, la Constitución Federal establece un esquema de obligatoriedad para todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que les sean realizadas por dichos organismos; así como de fundar, motivar y hacer públicas sus respuestas para los casos en que no las acepten o no las cumplan. Para el caso en que dichas recomendaciones no sean aceptadas, los organismos protectores de derechos humanos podrán solicitar al correspondiente órgano legislativo –Cámara de Senadores o Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el ámbito federal y al Congreso correspondiente para el ámbito estatal– llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

32. Ahora bien, desde el momento en que se elevó a rango constitucional el sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos a cargo de organismos especializados de los órdenes federal y estatal,¹⁶ se expresó por el Constituyente Permanente en el procedimiento legislativo respectivo, que los organismos protectores de derechos humanos llevarían a cabo su función mediante la emisión de recomendaciones no vinculatorias cuya fuerza, se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, la que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social. Del proceso legislativo correspondiente a la reforma referida destaca, en lo relativo al tema a estudio, lo siguiente:

**"Exposición de motivos
"Iniciativa del Ejecutivo
"19 de noviembre de 1991**

"...

"Éste es el contexto en el que inscribe la presente iniciativa. En ellas se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos.

"La Comisión ha sido órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Los logros alcanzados hasta ahora por esa institución

¹⁶ Mediante decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, por el que se adicionó un apartado B al artículo 102, para quedar redactado, en ese entonces, de la siguiente manera:

"Artículo 102.

"...

"B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados."

pero, sobre todo, los muchos por alcanzar a futuro en el propósito de mayor justicia social que nos hemos fijado, animan a esta iniciativa.

"La Comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la Comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros Estados que ha sido altamente positiva.

"En efecto, el éxito de esta figura, que actualmente es acogida en más de 40 países de todos los continentes y de las más diversas tradiciones jurídicas y culturales, radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública. Las conclusiones de la comisión son meras recomendaciones; es decir, no tienen fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirigen. Este principio es una de las características esenciales del Ombudsman, que lo mantiene al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional. ..."

"Dictamen/Origen

"Cámara de Diputados

"11 de diciembre de 1991

" ...

"La iniciativa que remite el Ejecutivo Federal a esta soberanía, que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expresa una de las preocupaciones fundamentales de la sociedad de reforzar el estado de derecho y de que todos los actos del gobierno se ajusten a la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanan.

" ...

"Sustentada en un reclamo popular, se creó en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual no suple ni sustituye a ningún tribunal, procuraduría, ni a recurso procesal alguno; su actividad y naturaleza le permite contribuir en la impartición de justicia sin alterar el orden jurídico.

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos protege los derechos humanos de los gobernados frente a las autoridades, a través de un procedimiento flexible y breve; **investiga las quejas que se le presentan y trata de alcanzar una solución rápida, mediante una recomendación autónoma, no obligatoria, para las autoridades correspondientes, que al conocerse, logra el apoyo de la opinión pública y le confiere una eficacia inusual.**

"Las actuaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos difieren de órganos formales de impartición de justicia, ya que en ellas no se sigue un procedimiento formal y rígido, cuyas etapas concluyen luego del desahogo de diversos pasos y requisitos procesales, que de no observarse afectan medularmente la resolución de la 'litis'. La Comisión Nacional de Derechos Humanos contempla la solución del conflicto planteado a través de la investigación puntual de los hechos y actos denunciados, de la cual se desprenden o una recomendación a la autoridad responsable, para corregir la violación cometida o un documento de no responsabilidad, cuando la queja presentada fuere infundada. Las recomendaciones carecen de fuerza coercitiva, no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirige y en ello radica la característica fundamental de la institución, ya que si su conclusión fuese imperativa, conformaría un órgano distinto y diverso al 'Ombudsman'. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como su actuar lo ha demostrado, es un órgano más al alcance de la sociedad, que colabora eficazmente en la protección de los derechos de más valía del hombre frente al ejercicio de la autoridad.

"Los fines del 'Ombudsman' y el juicio de garantías, no son incompatibles ni se contraponen. Ciertamente son diversos sus procedimientos y alcances: **la fuerza de las recomendaciones que emite el primero, se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, la que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social.** La sentencia del juicio de amparo, por su parte, obliga al funcionario responsable, al grado de que si no se cumple puede ser destituido del cargo por el Pleno de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación; estas diferencias no imposibilitan que ambas instituciones cumplan con la responsabilidad que tienen encomendada: preservar las garantías y derechos de los gobernados. De esta manera se enriquece el orden jurídico y se satisface una necesidad social. La Comisión Nacional de Derechos Humanos resulta ser una nueva conciencia ciudadana con la que todos los mexicanos estamos comprometidos.

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos ..."

33. Por otra parte, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once se reformó nuevamente el apartado B del artículo 102 constitucional; dicha reforma tuvo por objeto dotar de mayor fuerza a dichas recomendaciones y que se convirtieran en un mecanismo más eficaz para la protección de los derechos humanos y su reparación, elevando a las autoridades omisas el costo de su rechazo o incumplimiento, a fin de fortalecer el sistema no jurisdiccional de protección a esos derechos. Por ello, se agregó la obligación de los servidores públicos de responder las recomendaciones presentadas por los organismos de protección de derechos humanos, así como de fundar, motivar y hacer pública su negativa, cuando no aceptaran o cumplieran dichas recomendaciones y, asimismo, se estableció la facultad de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las Legislaturas de las entidades federativas, según correspondiera, para llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparecieran ante esos órganos legislativos, a efecto de que explicaran el motivo de su negativa.

34. Así, para efectos de la comparecencia de que se trata, el precepto constitucional de mérito asignó atribuciones específicas tanto a los órganos legislativos, como a los organismos de protección de los derechos humanos, pues otorgó a los primeros la potestad de llamar a comparecer a los servidores públicos responsables, pero determinó que para tal efecto debía existir una solicitud de los organismos protectores referidos.

35. De esta manera, al margen de la facultad de los organismos de protección de los derechos humanos para realizar la solicitud correspondiente, lo cierto es que la facultad de llamar a comparecer a las autoridades responsables ante los órganos legislativos se estableció en todo momento como una potestad, precisamente, de estos últimos, pues es ante ellos que los funcionarios de que se trate habrán de comparecer y explicar el motivo de su proceder.

36. En el proceso legislativo correspondiente incluso se mencionó que las autoridades que decidieran no acatar una recomendación debían tener muy buenas razones para ello y ser capaz de defenderlas ante "*los representantes populares*". También se hizo mención de que dicha comparecencia constituía un control de tipo político; que a través de él se involucraba a otros órganos de Estado en el respeto a las prerrogativas de los mexicanos; que con dicha disposición el Poder Legislativo se sumaba a los actores que defendían y protegían a los derechos humanos. Asimismo se dijo que con la adición en análisis se fortalecía el vínculo establecido constitucionalmente entre el Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

así como los Poderes Legislativos Locales con los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades.

37. Sin embargo, en ningún momento se estableció como una facultad de ejercicio obligatorio.¹⁷

38. En esa medida, este Tribunal Pleno considera que las disposiciones legales en estudio no son contrarias al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, pues el hecho de que los organismos de protección de los derechos humanos puedan solicitar a las Legislaturas correspondientes que llamen a comparecer a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a aceptar o cumplir sus recomendaciones, no implica que el órgano legislativo de que se trate esté obligado a requerir las comparecencias que se les soliciten en automático y sin trámite alguno, como pretende la actora, por lo que válidamente puede establecerse —como en el caso—, que la solicitud de que se trate sea objeto de un dictamen por parte de las Comisiones Legislativas y, que finalmente sea el Pleno del Congreso de Sinaloa el que determine si ejerce, en cada caso en concreto, la atribución constitucional de mérito.

39. Si la propia norma constitucional prevé, en relación con la comparecencia en estudio, atribuciones específicas para los órganos legislativos, resulta válido que éstos regulen la función que constitucionalmente les corresponde, apeguándose, desde luego, al marco fijado por la Ley Fundamental.

40. Cabe apuntar, además, que la emisión del dictamen antes referido constituye simplemente el medio que escogió el legislador de Sinaloa para facilitar el análisis por parte del Pleno del Congreso Local que le permita estar en aptitud de determinar la pertinencia de ejercer, en cada caso, la facultad

¹⁷ Tal como las ha entendido este Tribunal Pleno en la tesis P./J. 9/2006, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1533, del siguiente contenido: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.—El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas."

de requerir la comparecencia de las autoridades responsables; facultad que, como ya se señaló, corresponde al órgano legislativo.

41. Además, el desahogo del trabajo parlamentario del Congreso de la entidad de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa,¹⁸ se lleva a cabo a través de Comisiones Legislativas, ya sea Permanentes o Especializadas, las cuales elaboran un estudio que se materializa mediante un dictamen en el que se propondrá una resolución a un asunto determinado, el cual será sometido con posterioridad al Pleno de la Legislatura para su aprobación o incluso desechamiento.

42. Así, las normas en estudio no afectan la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, como afirma la actora, pues tanto la organización del trabajo parlamentario como el ejercicio de la facultad de comparecencia de que se trata son atribuciones del Congreso de la entidad; además de que esto no deja, de ninguna manera, sin efectos las recomendaciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, pues al margen de que se llame o no a comparecer ante la Legislatura correspondiente a determinado funcionario, lo cierto es que prevalece la publicidad de dichas recomendaciones, así como la obligación de las autoridades responsables de fundar, motivar y hacer pública su negativa de acatarlas.

¹⁸ "Artículo 65. Las Comisiones del Congreso son órganos colegiados que se integran por diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de ley, los proyectos de Decreto y demás asuntos que les sean turnados por la Mesa Directiva para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes."

"Artículo 66. En el cumplimiento de sus funciones el Congreso del Estado integrará comisiones, mismas que por su naturaleza serán permanentes y especiales."

"Artículo 143. Ninguna iniciativa se someterá a la consideración del Congreso sin que antes haya sido examinada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes. Esta exigencia podrá dispensarse por la Legislatura en los términos previstos por esta ley.

"Previo acuerdo de la Cámara, se podrá dar difusión a las iniciativas, dictámenes y proposiciones acerca de un asunto de interés general."

"Artículo 148. Las comisiones formularán por escrito sus dictámenes, que constarán de dos partes, expositiva una y resolutive otra.

"En la primera, expresará los fundamentos de la resolución que se proponga y en la segunda se expondrá dicha resolución, reduciéndola a proposiciones claras y sencillas, o en caso de ley o decreto, a artículos numerados, sobre los que recaerá la votación de la Cámara.

"Las comisiones que creyeren pertinente proponer algo al Congreso en materias pertenecientes a su ramo, podrán ampliar su dictamen a materias relacionadas aun cuando no sea objeto expreso de la iniciativa.

"No se tomarán en consideración los dictámenes que carezcan de los requisitos expresados, ni aquellos cuya parte resolutive no forme un todo completo.

"Los dictámenes podrán proponer la resolución en sentido aprobatorio o desaprobatorio respecto de la iniciativa que se dictamina, pudiendo modificar el contenido de la misma."

43. En esa medida, no asiste la razón a la comisión promovente, al sostener que las normas en análisis son contrarias a lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal.

44. Tampoco contravienen lo dispuesto por los artículos 1o.¹⁹ de la Ley Fundamental y 29, incisos b), c) y d), ²⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues además de que, como se señaló, al margen de que se llame o no a comparecer ante la Legislatura correspondiente a determinado funcionario, prevalece la publicidad de las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos, así como la obligación de las autoridades y servidores públicos responsables de fundar, motivar y hacer pública su negativa de acatarlas, lo cierto es que en nuestro país existen, además, mecanismos de protección jurisdiccionales de los derechos humanos, como es el juicio de amparo, por lo que no se restringe la protección de los derechos humanos.

45. Cabe destacar, que en similares condiciones se resolvió la acción de inconstitucionalidad 30/2013, promovida por la Comisión Nacional de los De-

¹⁹ **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."

²⁰ **Artículo 29. Normas de Interpretación.**

"Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

"...

"b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

"c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

"d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza."

rechos Humanos, en la cual se impugnaban los artículos 43, fracción XXXIV, segundo párrafo, y, 77 Bis, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, con base en argumentos esencialmente iguales.

46. Con base en lo expuesto y al haber resultado infundado el concepto de invalidez en estudio, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambos ordenamientos del Estado de Sinaloa, reformados mediante Decreto 972 publicado en el Periódico Oficial de la entidad mencionada de veintisiete de noviembre de dos mil trece.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 58, párrafo tercero, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambos ordenamientos del Estado de Sinaloa, reformados mediante Decreto 972, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de noviembre de dos mil trece.

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

Notifíquese. Por oficio, a las autoridades. En su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de los Ministros 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 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de veintinueve de junio de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en sus términos propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 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 23 de octubre 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

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.

CONFLICTO COMPETENCIAL 144/2016. SUSCITADO ENTRE EL PRIMERO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO, AMBOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 1 DE MARZO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALFONSO FRANCISCO TRENADO RÍOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver el presente conflicto competencial de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, fracción I, párrafo primero y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 46, último párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero, segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes, aun perteneciendo al mismo Circuito no conocen de las mismas materias, pues uno de ellos es especializado en las materias civil y de trabajo, mientras que el otro es de competencia mixta; además, porque el asunto involucra la materia civil, especialidad de la propia Primera Sala.

En efecto, se considera oportuno referir que en el Diario Oficial de la Federación, de dos de abril de dos mil trece, se publicó el Decreto por el que se emitió la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que entró en vigor al día siguiente, de manera que si

la demanda de amparo directo, se presentó con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley reglamentaria, es ésta la que debe regir para el estudio y el dictado de la presente resolución.

De conformidad con lo previsto en el artículo 46 de la Ley de Amparo, para que se presente un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito que deba resolver este Alto Tribunal deben actualizarse especiales circunstancias, según se desprende del citado numeral que textualmente dice:

"Artículo 46. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito tenga información de que otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, lo requerirá para que le remita los autos. Si el requerido estima no ser competente deberá remitir los autos, dentro de los tres días siguientes a la recepción del requerimiento. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al requirente, suspenderá el procedimiento y remitirá los autos al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo turnará a la sala que corresponda, para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda.

"Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito, que conozca de un juicio o recurso estime carecer de competencia para conocer de ellos, lo declarará así y enviará dentro de los tres días siguientes los autos al órgano jurisdiccional que en su concepto lo sea.

"Si éste acepta la competencia, se avocará al conocimiento; en caso contrario, dentro de los tres días siguientes comunicará su resolución al órgano que declinó la competencia y remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda."

Disposición de la que se desprenden como requisitos:

a) Que un Tribunal Colegiado de Circuito, se declare legalmente incompetente para conocer de un juicio o recurso sometido a su consideración y, remita los autos al que, en su concepto, lo sea; y,

b) Que éste no acepte la competencia declinada a su favor, ordene comunicar dicha determinación al Tribunal Colegiado que se hubiere declarado incompetente y remita los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio que está contenido en la siguiente tesis de esta Primera Sala, que se identifica con el título, subtítulo y texto siguientes:

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. De los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, deriva que para declarar actualizado un conflicto competencial, se requiere que: 1. Exista una regla competencial prevista en ley; 2. Un Tribunal Colegiado de Circuito se declare legalmente incompetente para conocer del asunto y remita los autos al que, en su concepto, lo sea; y, 3. Este último no acepte la competencia declinada a su favor, por lo que ordene comunicar dicha determinación al Tribunal Colegiado de Circuito que se hubiere declarado incompetente y remita los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."¹

SEGUNDO.—**Existencia del conflicto competencial.** En el presente caso el presupuesto procesal anunciado sí se actualiza, toda vez que, se advierte la existencia de un conflicto competencial que debe ser analizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que los Tribunales Colegiados involucrados, pertenecen al mismo Circuito, ante la circunstancia de que uno de ellos es especializado y el otro no, y ambos se declararon legalmente incompetentes para conocer del juicio de amparo directo, promovido contra de la sentencia definitiva de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dictada en el **toca civil** *****, del índice de la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, residente en Mexicali, formado con motivo del recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de veinticinco de febrero de dos mil quince, pronunciada por el Juez Décimo Civil del Partido Judicial de Tijuana, Baja California, en el expediente *****, relativo al **juicio especial hipotecario**, promovido por *****, en contra de ***** y *****; por tanto, es necesario determinar a qué Tribunal Colegiado corresponde ejercer su jurisdicción para conocer del juicio de amparo directo de referencia.

¹ Tesis aislada 1a. CXII/2015 (10a.), Décima Época, registro digital: 2008711, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, materia común, página 1093 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de marzo de 2015 a las 9:00 horas».

"Conflicto competencial 104/2014. Suscitado entre el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. 24 de septiembre de 2014. 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

"Conflicto competencial 135/2014. Suscitado entre el Primer y el Octavo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 28 de enero 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: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz."

Ahora bien, precisada la existencia del conflicto competencial planteado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede a determinar a cuál de los Tribunales Colegiados involucrados, corresponde conocer del juicio de amparo directo señalado.

Tal como quedó precisado, cuando la cuestión competencial se plantea entre órganos jurisdiccionales, uno especializado y otro mixto del mismo Circuito, resulta imperativo establecer a qué juzgador corresponde el conocimiento de determinado juicio o recurso, de conformidad con el artículo 17 constitucional, que establece el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver.** A fin de tener mayor claridad en la cuestión que se dilucida, resulta conveniente destacar los razonamientos que fueron planteados por cada uno de los Tribunales Colegiados en conflicto para declarar su legal incompetencia.

• **El presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, residente en Tijuana, Baja California,** al declinar su competencia, esencialmente, sostuvo las siguientes consideraciones:

Advirtió de las constancias remitidas por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, que el quejoso *****, por conducto de su apoderado *****, reclama la sentencia definitiva, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dictada en el **toca civil** *****, en la que se confirmó en grado de apelación la sentencia definitiva de veinticinco de febrero de dos mil quince.

Asimismo, transcribió lo que sobre el conocimiento de los juicios de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, dispone el artículo 107, fracciones V, inciso c), VI y VII, de la Constitución Federal.

Indicó que tal precepto informa que el juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda y que la norma reglamentaria, Ley de Amparo, establecerá la forma en que se determinará la competencia del Tribunal a que le corresponda conocer del amparo en el caso concreto. Al efecto, transcribió el artículo 34 de la Ley de Amparo.

Luego, precisó que el Acuerdo General 29/2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil dieciséis, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, fecha de inicio de funciones y domicilio de dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito con residencia en Tijuana, Baja California;

y a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los mencionados órganos colegiados, así como la creación de la oficina de correspondencia común por la nueva competencia que tendrán los seis Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali.

Indicó que el artículo 2, del mencionado Acuerdo, establece que a partir del dieciséis de junio de dos mil dieciséis, los Tribunales Colegiados con residencia en Mexicali, Baja California, conservarán su competencia actual para el caso de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos a) y b), II, III, IV, V, VI, VII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con jurisdicción en el territorio del Estado de Baja California, y el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora; asimismo, conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos c) y d); II, III, IV, V, VI, VII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del ordenamiento legal citado, con jurisdicción territorial limitada al distrito judicial, conformado por el Municipio de Mexicali, Baja California y Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.

Dijo que de lo señalado, se evidencia que los actuales Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, conocerán de los asuntos de amparo directo en materia civil, con jurisdicción territorial en el citado Municipio.

Además, indicó que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 2 del referido acuerdo general, este órgano colegiado tiene limitada su jurisdicción territorial, para conocer de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracción I, inciso c) y d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a los Distritos Judiciales conformados por los Municipios de Playas de Rosarito, Tecate, Tijuana y Ensenada, Baja California; de modo que si la autoridad que emitió el acto reclamado tiene su residencia en Mexicali, Baja California, por vía de consecuencia ese tribunal no es competente para conocer de la demanda de amparo formulada por ***** , por conducto de su apoderado ***** , ya que como quedó precisado, el acto reclamado en este asunto, se hace consistir en la sentencia definitiva de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con sede en Mexicali, Baja California, territorio respecto del cual conserva su competencia un Tribunal Colegiado residente en la ciudad en que se emitió el acto combatido, por lo que es competente para conocer de la demanda de amparo directo, en términos de lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Amparo.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 34, párrafo segundo, de la Ley de Amparo y de conformidad con lo establecido

en el acuerdo general citado, ese tribunal se declaró legalmente incompetente por razón de territorio para conocer del citado asunto y ordenó remitir al Tribunal Colegiado en Turno del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados de dicha ciudad, los presentes autos.

• Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, Baja California**, determinó no aceptar la competencia declinada y esgrimió para ello los siguientes argumentos:

De inicio, que la facultad otorgada a los Tribunales Colegiados para conocer o negarse a conocer de un asunto en materia de amparo, recae en el órgano colegiado, que es el titular de las facultades otorgadas por la ley para ejercer su jurisdicción en los asuntos de la naturaleza especificada y en aquellos que tengan relación con los mismos, de modo tal que los presidentes de los Tribunales Colegiados carecen de facultades legales para declarar la incompetencia de los órganos colegiados a que pertenecen, dado que el titular de esa función jurisdiccional es el Pleno del Tribunal Colegiado, único facultado legalmente para declararse incompetente. Enseguida citó lo definido al respecto en la jurisprudencia de Pleno de este Alto Tribunal identificada con el número P./J. 125/2000.

Luego, aludió al acuerdo de dieciséis de agosto del año en curso, por el cual el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo de este Circuito, con residencia en Tijuana, determinó declinar la competencia a este tribunal –por conducto de la oficina de correspondencia común respectiva– para que se avoque al conocimiento y resolución del juicio de amparo directo ***** civil, correspondiente a la acción constitucional que hace valer *****, por conducto de su apoderado *****, en contra de la sentencia de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con sede en la ciudad de Mexicali, dentro del toca civil *****.

A continuación reprodujo el contenido del citado Acuerdo de presidencia del órgano declinante y señaló los motivos por los que no aceptó la competencia declinada, precisando lo siguiente:

El trece de junio de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Acuerdo General 29/2016 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, fecha de inicio de funciones y domicilio de dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito con residencia en

Tijuana, Baja California; a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los mencionados órganos colegiados, así como la creación de su oficina de correspondencia común y a la nueva competencia que tendrán los seis Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali. Acuerdo cuya vigencia inició el dieciséis de junio de esta anualidad.

Luego, se refirió al mencionado acuerdo general y lo establecido en su considerando tercero, así como lo previsto en el artículo 2, reproduciendo su contenido, como el del artículo tercero transitorio, destacando de ellos lo que estimó relevante.

Enseguida señaló que la garantía contenida en el artículo 17 de la Constitución Federal, norma la expeditez y el debido acceso a la tutela jurisdiccional, que comprende los principios procesales de acción, jurisdicción, tutela judicial efectiva, conocimiento del derecho por el juzgador y, efectividad; enfatizando que el Acuerdo General 29/2016, en parte surge con motivo de las altas cargas de trabajo reflejadas en las estadísticas de ingreso de asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados con sede en este partido judicial y, por otra, con la intención de acercar el acceso a la justicia al agraviado.

Posteriormente, señaló que el aludido precepto 17, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la misma Norma Suprema, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como dijo lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."

Agregó que, tal derecho fundamental, previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva, previstas, respectivamente, en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio, se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación.

Precisó que las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente:

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

- La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales.

- El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga.

- El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y,

- El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Sostuvo que atendiendo al nuevo paradigma del orden jurídico nacional, surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, estimó que el artículo 17 constitucional, establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio *pro homine* o *pro personae*, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.

Enseguida, señaló en relación con lo estatuido en el artículo 34 de la Ley de Amparo, respecto a la competencia de los Tribunales Colegiado de Circuito, en el sentido de que debe fijarse, acorde con la residencia de la autoridad que

haya dictado el acto reclamado, que para un claro entendimiento en su aplicación era necesario atender a lo siguiente:

Que el artículo 37 de la Ley de Amparo desarrolla las bases de competencia para el conocimiento de los juicios de amparo que se tramitan ante los Jueces de Distrito, cuyo contenido destaca a fin de estimar que ahí se establecen tres supuestos, conforme a los cuales debe fijarse la competencia de los Jueces de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito para conocer del juicio de amparo indirecto:

1. Será competente el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado;

2. Cuando el acto pueda tener ejecución en más de un distrito o cuando ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, será competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda; y,

3. Finalmente, cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, será competente el Juez de Distrito, en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo.

Subrayó que en la nueva regulación de la Ley de Amparo, subyace de manera más clara e indiscutible el principio de expeditez y oportunidad, observándose que con dichas reglas, la primera de ellas, facilita al agraviado la promoción del juicio ante el Juez de Distrito del lugar en que se ejecute o trate de ejecutarse el acto; y con las dos restantes, que a su decir implican el abandono de los criterios de prevención y de la residencia de la autoridad ordenadora que establecía la Ley de Amparo abrogada, establecen el derecho de acceso a la justicia constitucional de una manera más fácil ante el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda o el de cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

De esa forma, dijo que analizada la competencia desde el punto de vista del orden público, y ponderada en función de una legislación más accesible y garantista, con un claro propósito de facilitar el acceso y la expeditez en la actuación de los juzgadores de amparo, es indiscutible que se flexibilizaron las reglas anteriormente establecidas.

En esa medida, dijo que, en principio, para aplicar alguna regla de competencia ya sea en amparo indirecto o directo, debe ponderarse si, con ello, se provocaría al quejoso un perjuicio mayor en el juicio de mérito, que el que

le genera el propio acto reclamado al obligarlo a litigar su asunto ante un tribunal federal situado fuera del lugar del que reside la autoridad responsable que pronunció la resolución que se ejecutó o pretende ejecutarse, lo cual dificultaría o retardaría el trámite y las comunicaciones derivadas con motivo del juicio.

Como conclusión señaló, que el tribunal que debe conocer de la demanda de amparo es el del lugar de la autoridad que emitió la sentencia definitiva (Juez de origen), cuya sede por regla general es la misma en que reside el demandante, siendo lo más conveniente a sus intereses al facilitarle el seguimiento del trámite.

Agregó que no podía perderse de vista que en la actual Ley de Amparo, la sentencia, laudo o resolución definitiva es aquella que pone fin al juicio, sin el requisito de que en su contra no proceda algún recurso que prevea la ley común, habida cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 6/2015 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE AMPARO PROMOVIDAS CONTRA SENTENCIAS QUE DECIDAN EL JUICIO DE ORIGEN EN LO PRINCIPAL, AUNQUE NO SE HAYA AGOTADO EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA PREVISTO PARA IMPUGNARLAS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", en su parte conducente estableció que el Tribunal Colegiado de Circuito es competente para conocer de las demandas de amparo promovidas en contra de sentencias que decidan el juicio de origen en lo principal, inclusive cuando no se hubiere agotado el medio ordinario de defensa previsto en la ley para combatir las, pues promover el juicio de amparo en contra de una sentencia de esa naturaleza, torna procedente la vía de tramitación directa por tratarse de una sentencia definitiva; y, al ser procedente su tramitación, se surte la competencia legal a favor del Tribunal Colegiado de Circuito.

De esa forma, considerando que la voluntad del legislador, al atribuir competencia a los Jueces de amparo, atiende en primer lugar, a la facilidad con que cuenta el agraviado para ocurrir al órgano jurisdiccional del lugar en el que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, poniendo a su alcance un medio eficaz para dilucidar de manera expedita sobre la violación a sus derechos fundamentales, por tanto, estima que en casos como el presente, en el que si bien la autoridad responsable –ordenadora– Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado, reside en esta ciudad, empero, a quien compete conocer de la presente demanda de amparo directo es al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con sede en Tijuana,

en razón de ser el que tiene jurisdicción territorial sobre el Juzgado Décimo Civil del Partido Judicial de Tijuana, de donde emana la sentencia definitiva dictada en el expediente *****; en consecuencia, no aceptó la competencia declinada.

Aunado a lo anterior, dijo que el artículo 34 de la Ley de Amparo, si bien fija la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya emitido el acto; sin embargo, también fija la competencia en su caso, "atendiendo a la especialización por materia", de tal manera que a propósito de dicha especialización por materia del tribunal declinante, es que consideró que resulta legalmente competente para conocer del presente juicio de amparo directo.

Agregó, que si bien el legislador ordinario en el artículo 34 de la Ley de Amparo, fijó la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en función de la residencia de la autoridad responsable; sin embargo, igualmente, además de que previó la hipótesis de la competencia por materia, lo cierto es que el Consejo de la Judicatura Federal, mediante el acuerdo general de referencia, en ejercicio de la facultad conferida por el Constituyente Permanente en el artículo 100, párrafos primero y octavo, de la Carta Magna, fijó la competencia por materia del Tribunal Colegiado declinante, con base en lo cual reiteró que dicho órgano jurisdiccional es el legalmente competente para conocer del juicio de amparo de que se trata.

Por tanto, resolvió de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que mediante oficios en los que se contenga transcripción de esta determinación, por una parte se hiciera del conocimiento del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con sede en Tijuana; y, por otra, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación enviar los autos del presente asunto.

En esa tesitura, una vez acreditada la existencia del conflicto competencial, lo que procede es su análisis y solución, aun cuando la determinación de legal incompetencia, fue asumida por el presidente de uno de los Tribunales Colegiados contendientes, pues con independencia de que no sea el titular de las facultades jurisdiccionales del órgano colegiado, ello no impide analizar la controversia de conformidad con la siguiente jurisprudencia.

"COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. EL HECHO DE QUE UNA DE LAS DECLARACIONES DE INCOMPETENCIA SEA DEL MAGISTRADO

PRESIDENTE Y NO DEL ÓRGANO COLEGIADO EN PLENO, NO IMPIDE LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO.—Cuando se propone ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de un juicio de amparo directo, en el que una de las declaraciones de incompetencia fue emitida por el Magistrado presidente y no por el órgano colegiado en Pleno, ese hecho carece de relevancia para la resolución del conflicto y puede producirse ésta, pues si bien la ley establece que las mencionadas declaraciones deben emanar del órgano colegiado en Pleno y no sólo de su presidente, la inobservancia de ese principio no puede conducir a estimar inexistente la contienda, pues en aras de que la impartición de justicia sea pronta, la Suprema Corte debe resolver el conflicto aun ante la presencia de la referida violación de procedimiento, ya que con ello no se afectan los derechos de los justiciables; por el contrario, se les afectarían al postergar la resolución del asunto. Así, este Alto Tribunal puede conocer y resolver el conflicto de competencia, aun en la citada hipótesis, porque tiene potestad para dirimir los conflictos de competencia y radicarla incluso en un tribunal no contendiente, dado que la misma situación se presenta cuando se declara competente un tribunal que no ha participado en la contienda, que cuando esa declaratoria de incompetencia sólo fue emitida por un Magistrado presidente pues, en ambos casos, el órgano colegiado no tiene intervención en la decisión relativa. Por tales razones, este Tribunal Pleno se aparta de la tesis sustentada por su anterior integración, en que se apoyaron las anteriores Primera y Tercera Salas, para emitir las resoluciones materia de la presente denuncia, publicada en el último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, Primera Parte, página sesenta y cuatro, cuyo rubro es 'COMPETENCIA, CONFLICTO DE, ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS. ES NECESARIO QUE SEA EL PLENO EL QUE ESTIME QUE EXISTE INCOMPETENCIA.'²

Precisado lo anterior, ahora corresponde analizar el fondo del asunto y, para ello, resulta conveniente recordar los antecedentes del mismo, los cuales son los siguientes:

El demandante del amparo ***** , por conducto de su apoderado legal, mediante escrito presentado el veinticinco de febrero de dos mil dieciséis, expuso como actos reclamados:

² Jurisprudencia P./J. 125/2000, Novena Época, registro digital: 190692, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, materia común, página 9.

"Contradicción de tesis 30/98. Entre las sustentadas por las anteriores Primera y Tercera Salas y la actual Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 16 de noviembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Guillermo I. Ortiz Maya-goitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco."

"La resolución definitiva de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, dictada por las autoridades responsables en el toca civil *****".

La demanda se remitió, por la autoridad responsable a la que se envió de la oficina de partes común del Tribunal Superior de Justicia del Estado ante la que se presentó, con los anexos entre ellos los autos del juicio de primera instancia y del toca de apelación, y demás constancias procesales, a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Estado de Baja California, la que por razones de turno la envió al Primer Tribunal Colegiado en dicha especialidad y residencia; órgano que por determinación de su presidente, de dieciséis de agosto de dos mil dieciséis, ordenó el registro con el número de expediente *****; asimismo, tuvo a la autoridad responsable rindiendo su informe justificado y remitiendo los autos del juicio ordinario civil y toca civil de referencia. Además, determinó, con fundamento en el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley de Amparo y de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 29/2016, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que ese Tribunal Colegiado se declaraba legalmente incompetente por razón de territorio para conocer del asunto y ordenó remitir los autos y anexos al Tribunal Colegiado en turno del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados de esa ciudad.

Dicha Oficina de Correspondencia Común, remitió los autos al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y una vez que por acuerdo de su presidente, se registró el asunto como amparo directo ***** , en razón de que se declinaba la competencia, atendiendo a la naturaleza del asunto y a las disposiciones legales que citó, determinó dar cuenta al Pleno del tribunal para que se decidiera lo procedente.

En consecuencia, por resolución plenaria del señalado órgano jurisdiccional federal, de veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, no se aceptó la competencia declinada, porque el Tribunal Colegiado que debería conocer del mismo era el declinante. Por tanto ordenó hacer del conocimiento dicha determinación al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos correspondientes.

Ambas resoluciones se sustentaron en los motivos y fundamentos legales antes reseñados, destacándose que el Primer Tribunal Colegiado en

Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, residente en Tijuana, Baja California, sustentó su determinación en lo previsto por los artículos 107 de la Constitución Federal, 34 de la Ley de Amparo, 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y lo establecido en el Acuerdo General Plenario 29/2016, del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil dieciséis, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, fecha de inicio de funciones y domicilio de dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito con residencia en Tijuana, Baja California; a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los mencionados órganos colegiados, así como la creación de su oficina de correspondencia común y a la nueva competencia que tendrán los seis Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali. Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, lo hizo con fundamento sustancial en el artículo 17 de la Constitución Federal, así como en los preceptos 34 y 37 de la Ley de Amparo, 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo Plenario del Consejo de la Judicatura Federal antes señalado.

CUARTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, Estado de Baja California, es el órgano competente para conocer y resolver el juicio de amparo directo, promovido el **veinticinco de febrero de dos mil dieciséis**, por *****, por conducto de su apoderado legal *****, contra la sentencia de segunda instancia, emitida el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, dentro del toca civil número *****, relativa al recurso de apelación interpuesto por el promovente de amparo *****, en contra de la sentencia definitiva, de veinticinco de febrero de dos mil quince, dictada por el Juez Décimo Civil del Partido Judicial de Tijuana, Baja California, en el expediente número *****, relativo al juicio especial hipotecario promovido por *****, contra el quejoso.

En efecto, de inicio debe precisarse que la competencia doctrinariamente, se identifica como el límite de la jurisdicción y de esa forma se traduce en la facultad que tiene un órgano jurisdiccional para ejercer su jurisdicción en determinados asuntos y dentro de cierto territorio. En esa lógica, un tribunal es competente para conocer del asunto cuando hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserva su conocimiento con preferencia a los demás órganos.

Ahora bien, específicamente, tanto el territorio como la materia, constituyen factores determinantes de la competencia, atendiendo al espacio en que el órgano jurisdiccional legalmente lo tiene asignado para desplegar su función de administrar justicia y a la naturaleza jurídica de las controversias, respectivamente; es decir, la competencia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias relacionadas con una rama específica del derecho dentro de concreto espacio territorial. Las dos directrices señaladas, entre otras como son el fuero, cuantía y el grado, son parámetros que identifican y responden a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como al acceso pleno a la justicia, que como derechos fundamentales están reconocidos tanto los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, como en los preceptos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, la Constitución Federal establece sobre el particular lo siguiente:

"Artículo 14. ...

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

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ..."

"Artículo 17. ...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartir la en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

"Artículo 8. De la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos. Garantías Judiciales.

"Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de

cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."

"Artículo 25. Protección Judicial.

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

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Ahora bien, en cuanto a la competencia por territorio y a la materia el artículo 107 de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

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

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. ...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

"La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva.

"Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; ...

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

"...

"c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

"En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

"...

"VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

"...

"XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice; fracción reformada D.O.F. 29/01/2016. ..."

Por su parte, el artículo 100 de la Constitución Federal, establece en lo conducente:

"Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

"...

"El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

" ...

"De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones. ..."

De conformidad con lo señalado con anterioridad, es posible determinar que la garantía de legalidad y seguridad jurídica, vinculada con el acceso a la justicia, por mandato constitucional en razón de la competencia por territorio y materia, ha dispuesto los mecanismos necesarios para dotar de certeza jurídica a los gobernados cuando someten a consideración de los tribunales sus controversias, especialmente en la materia civil.

De esa manera, la administración de la justicia por los tribunales de la Federación, deberá impartirse en función de la determinación legal existente, sobre todo en lo relativo al territorio y la materia correspondiente, porque de no ser de esa forma no se dará pleno cumplimiento al derecho fundamental de que se habla.

Es importante destacar, tal como refirió el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, que el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

Criterio que ciertamente ha sido sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia que enseguida se reproduce y que esta Primera Sala comparte.

"ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.—La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para

tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."³

Del anterior criterio, es posible arribar y establecer que el derecho fundamental, previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva, previstas, respectivamente, en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciu-

³ Jurisprudencia 2a./J. 192/2007, Novena Época, registro digital: 171257, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, materia constitucional, página 209.

"Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

"Amparo directo en revisión 821/2003. Sergio Mendoza Espinoza. 27 de junio de 2003. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

"Amparo en revisión 780/2006. Eleazar Loa Loza. 2 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.

"Amparo directo en revisión 1059/2006. Gilberto García Chavarría. 4 de agosto de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro.

"Amparo en revisión 522/2007. Gustavo Achach Abud. 19 de septiembre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Javier Arnaud Viñas."

dad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

Tales garantías, como señaló el referido Tribunal Colegiado, subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; la existencia de un recurso judicial efectivo, contra actos que violen derechos fundamentales; el requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal, quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; el desarrollo de las posibilidades de recurso judicial y; el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Además, ciertamente el nuevo modelo del orden jurídico nacional surgido en virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, permiten entender que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan como de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, mientras que los artículos convencionales citados, prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional referido, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro persona, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.

De conformidad con las disertaciones descritas, cabe señalar que el Pleno de la Judicatura Federal, emitió el Acuerdo General 29/2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil dieciséis, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, fecha de inicio de funciones y domicilio de dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California; a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asun-

tos entre los mencionados órganos colegiados, así como la creación de su oficina de correspondencia común y a la nueva competencia que tendrán los seis Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali.

Dicho Acuerdo Plenario entró en vigencia el día dieciséis de junio de dos mil dieciséis de conformidad con el artículo primero transitorio, debiendo destacarse que para el día dieciséis de agosto de dos mil dieciséis, en que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo declinó su competencia ya estaba en funciones como órgano especializado.

Asimismo, conviene precisar que, por regla general, en la República Mexicana la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de territorio y materia, se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, a los que se les asigna una especialización y un espacio territorial, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, administrativos, penales y del trabajo, entre otros, y a cada uno de ellos le corresponde conocer de los asuntos relacionados con dicha especialidad en orden al territorio respecto del cual se asigna el desarrollo de sus facultades jurisdiccionales.

El mencionado acuerdo general, señala lo siguiente:

"PRIMERO. En términos de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo segundo, 100, párrafos primero y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68 y 81, fracciones II y V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; además, está facultado para expedir acuerdos generales que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones;

"SEGUNDO. Los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracciones IV, V y XXIV y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales de Circuito, así como dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de su competencia, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos, atribución esta última, que ejerce a través de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, en términos del artículo 42 fracción III, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo;

"TERCERO. El artículo 17 constitucional, segundo párrafo, establece que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita; contribuyendo la especialización de los órganos jurisdiccionales a la eficiencia en el trámite de los asuntos y en la calidad de las resoluciones que se emiten, al agrupar el estudio de los diversos temas jurídicos en las ramas específicas del derecho;

"CUARTO. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión celebrada el once de mayo de dos mil dieciséis, aprobó la creación de dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, lo cual hace necesario determinar los aspectos inherentes a dicha medida; y

"QUINTO. De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva de Administración, en la actualidad se cuenta con la infraestructura necesaria para que puedan ser instalados los Tribunales Colegiados de nueva creación.

"Por lo anterior, se expide el siguiente

"ACUERDO

"Artículo 1. Los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali, Baja California, conservarán su actual denominación. La denominación de los dos órganos jurisdiccionales que se crean será la siguiente:

"I. Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California; y

"II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito con residencia en Tijuana, Baja California."

"Artículo 2. A partir del dieciséis de junio de dos mil dieciséis, los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, iniciarán funciones con la plantilla laboral autorizada a dichos órganos jurisdiccionales.

"Los actuales seis Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali, Baja California, conservarán su competencia para el caso de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos a) y

b); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con jurisdicción en el territorio del Estado de Baja California y el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora.

"Asimismo, conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos c) y d); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las materias de su especialidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del ordenamiento legal citado, con jurisdicción territorial limitada al Distrito Judicial conformado por el Municipio de Mexicali del Estado de Baja California y por el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora.

"Los Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos c) y d); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las materias de su especialidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del ordenamiento legal citado, con jurisdicción territorial limitada a los Distritos Judiciales conformados por los Municipios de Playas de Rosarito, Tecate, Tijuana y Ensenada."

"Artículo 3. El domicilio de los dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito con residencia en Tijuana, Baja California es el ubicado en doctor Átl, número 2280, zona urbana Río Tijuana, (torre península) código postal 22010, por lo que a partir de la citada fecha, toda la correspondencia y trámites relacionados con los asuntos de su competencia, deberán dirigirse a éstos en el domicilio indicado."

"Artículo 4. Desde la fecha señalada en el artículo 2 del presente Acuerdo inicia funciones la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, unidad que prestará servicio a los órganos colegiados especializados en dichas materias del propio circuito.

"La Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, continuará prestando servicio a los órganos de dicha sede.

"Las citadas oficinas funcionarán de conformidad con lo previsto en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.

"Las Direcciones Generales de Tecnologías de la Información y de Estadística Judicial realizarán las modificaciones necesarias a la configuración del sistema computarizado para la recepción y distribución de asuntos en las oficinas de correspondencia común de que se trata."

"Artículo 5. Los presidentes de los dos Tribunales Colegiados de nueva creación, con asistencia de un secretario, deberán autorizar el uso de libros de gobierno nuevos, conforme a lo dispuesto por el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales.

"Por su parte, los presidentes de los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, cuya competencia territorial se modifica, con la asistencia de un secretario, deberán realizar la certificación de dicha medida en los libros de gobierno que utilizan y continuarán con las anotaciones de los asuntos que conserven, así como el registro de los correspondientes a su competencia modificada, es decir, conforme al número consecutivo que corresponda, en términos del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales."

"Artículo 6. Los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, deberán remitir dentro de los primeros cinco días naturales de cada mes su reporte estadístico a la Dirección General de Estadística Judicial."

"Artículo 7. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, las Comisiones de Creación de Nuevos Órganos; de Carrera Judicial; de Adscripción; y de Administración, estarán facultados para interpretar y resolver todas las cuestiones administrativas que se susciten con motivo de la aplicación del presente Acuerdo, en el ámbito de sus respectivas competencias."

A su vez, los artículos transitorios disponen lo siguiente:

"PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, con excepción de lo previsto en el transitorio sexto, el cual entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

"SEGUNDO. Publíquese este Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y para su mayor difusión en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como en el Portal de *Internet* del Consejo de la Judicatura Federal para su mayor difusión.

"TERCERO. Se reforman los numerales SEGUNDO, fracción XV, número 1; y TERCERO, fracción XV, del Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, para quedar como sigue:

"SEGUNDO. ...

"I. a XIV. ...

"XV. ...

"1. Ocho Tribunales Colegiados: seis con residencia en Mexicali y dos especializados en materias civil y de trabajo, con residencia en Tijuana.

"2. ...

"...

XV. DÉCIMO QUINTO CIRCUITO: En los Tribunales Colegiados con residencia en Mexicali, para las materias penal y administrativa, su jurisdicción es el Estado de Baja California y el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora y por lo que toca a las materias civil y de trabajo, dicha jurisdicción se limita al Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora y a Mexicali, Baja California.

"Los Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo con residencia en Tijuana, tendrán jurisdicción en el territorio que comprende dicho Municipio y en los diversos de Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate, en el Estado de Baja California.

"Los Tribunales Unitarios con residencia en Mexicali será igual a la establecida para los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California, con sede en dicha ciudad.

"Los Tribunales Unitarios con residencia en Tijuana tendrán la misma que la establecida para los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California, con sede en la citada ciudad y en Ensenada. ...

"...

"CUARTO. Los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali, Baja California, conservarán su competencia origi-

naria para la atención de los asuntos que les fueron turnados antes de la entrada en vigor de este Acuerdo, hasta su conclusión y archivo definitivo.

"QUINTO. El Pleno del Decimoquinto Circuito con residencia en Mexicali, Baja California, continuará con su conformación y denominación actual, adecuando su competencia territorial en términos del presente Acuerdo.

"Una vez que entre en vigor el presente Acuerdo, se deberá integrar el Pleno del Decimoquinto Circuito en Materias Civil y de Trabajo, con residencia en Tijuana, Baja California.

"Lo anterior, de conformidad con el Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

"SEXTO. La Secretaría Ejecutiva de Administración con sus respectivas áreas, se coordinarán entre sí, a efecto de realizar oportunamente la instalación de los órganos jurisdiccionales de que se trata, dotándolos de la infraestructura y equipamiento necesario para el desempeño de sus funciones."

Es importante destacar que tratándose de juicios de amparo directo, los artículos 34 de la Ley de Amparo, 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes al momento de interponerse el juicio de amparo directo, establecen concretas hipótesis. Dichos numerales, en lo que al presente conflicto competencial se refiere, textualmente prevén:

"Artículo 34. Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo. La competencia de los tribunales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización por materia.

"En materia agraria y en los juicios en contra de tribunales federales de lo contencioso administrativo, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado; si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un circuito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que primero hubiere recibido la demanda; en su defecto, aquel que dicte acuerdo sobre la misma."

"Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

"...

"c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y

"...

"IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma. Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos."

"Artículo 38. Podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad."

Ahora bien, es verdad que tal como lo señala el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, acorde con la garantía contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que norma la expeditéz y el debido acceso a la tutela jurisdiccional, que comprende los principios procesales de acción, jurisdicción, tutela judicial efectiva, conocimiento del derecho por el juzgador y, efectividad; el acuerdo general citado, surge con motivo de las altas cargas de trabajo reflejadas en las estadísticas de ingreso de asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados con sede en ese Circuito, además de que la intención fue, sin duda, de acercar el acceso a la justicia al agraviado.

Además, también es cierto que, el señalado Acuerdo General 29/2016, establece de manera concreta en el artículo 2, que a partir del dieciséis de junio de dos mil dieciséis, los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, iniciarán funciones con la plantilla laboral autorizada a dichos órganos jurisdiccionales, así como que los actuales seis Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito con residencia en Mexicali, Baja California, conservarán su competencia para el caso de los asuntos a que se

refiere el artículo 37, fracciones I, incisos a) y b); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con jurisdicción en el territorio del Estado de Baja California y el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora; además de que conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos c) y d); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las materias de su especialidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del ordenamiento legal citado, **con jurisdicción territorial limitada al Distrito Judicial, conformado por el Municipio de Mexicali del Estado de Baja California y por el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora.**

Así como que los Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos c) y d); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las materias de su especialidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del ordenamiento legal citado, **con jurisdicción territorial limitada a los Distritos Judiciales conformados por los Municipios de Playas de Rosarito, Tecate, Tijuana y Ensenada.**

En esa medida, si la intención que deriva del Acuerdo General 29/2016, fue la de aligerar la carga de trabajo a los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, residentes en Mexicali, Estado de California, distribuyendo, equitativamente, los asuntos que en especial correspondían a la materia civil y de trabajo, creando por tanto dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del mismo Circuito, con residencia en Tijuana, Baja California, especificando los límites territoriales para cada uno de los órganos colegiados del Circuito, especialmente para los residentes en Mexicali, conforme al artículo 37, fracciones I, incisos c) y d); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las materias de su especialidad –civil específicamente–, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del ordenamiento legal citado, y con jurisdicción territorial limitada al Distrito Judicial conformado por el Municipio de Mexicali del Estado de Baja California y por el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora. Mientras que para los Tribunales Colegiados especializados en Materia Civil y de Trabajo, con residencia en Tijuana, Baja California, para conocer de los asuntos a que se refiere el artículo 37, fracciones I, incisos c) y d); II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las materias de su especialidad –civil específicamente– conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del ordenamiento legal citado, con jurisdicción territorial limitada a los Distritos Judiciales, conformados por los Municipios de Playas de Rosarito, Tecate, Tijuana y Ensenada.

Atento a lo anterior, en una primera lectura de la referencia normativa legal señalada en cuanto a la competencia por territorio y por materia, podría establecerse que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, residente en Tijuana, Baja California, es el órgano jurisdiccional competente para conocer del amparo directo, promovido por el quejoso ***** , por conducto de su apoderado legal, en contra de la sentencia definitiva de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dictada en el toca civil ***** por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, residente en Mexicali, porque si bien de acuerdo con el artículo 34 de la Ley de Amparo, es competente el Tribunal Colegiado, en función de la residencia de la autoridad que emite el acto reclamado, también prevé dicha competencia por razones de especialidad, en su caso; de manera que si la razón de la especialidad de los órganos colegiados residentes en Tijuana, derivada del Acuerdo General 29/2016, fue aligerar la carga de asuntos, especialmente civiles, que corresponde a los Tribunales Colegiados residentes en Mexicali, la limitación al territorio en cuanto a ellos, quedaba comprendida, para los residentes en Mexicali, respecto del territorio compuesto por el Municipio de Mexicali, Baja California y el Municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora, pero para ello, necesariamente, debería atenderse desconociendo la especialidad y las razones que la dieron por actualizada.

Es decir, ponderando ese aspecto de delimitación territorial sin tomar en cuenta la especialización de que se habla, la razón de la especialización se desnaturalizaría, porque todas las sentencias que se emitieran en asuntos civiles, concretamente, por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia de Baja California, residente en Mexicali, como es el asunto que originó el conflicto en estudio, que se reclamaran en vía de amparo directo, correspondería conocer a los Tribunales Colegiados, residentes en el Municipio de Mexicali al que en especial se refiere la limitación territorial derivada del acuerdo general señalado, quedando sin ponderar el motivo que dio lugar a la especialización de que se habla, esto es, aligerar la carga de los asuntos a distribuir de esa naturaleza.

De ahí que, en una interpretación sistemática de todas las anteriores normas constitucionales, convencionales y legales citadas, específicamente, del artículo 34 de la Ley de Amparo, con relación al Acuerdo General 29/2016, del Consejo de la Judicatura Federal, se concluye que el límite territorial que en este mecanismo normativo quedó establecido en función de la especialidad por la materia, debe entenderse a los actos de autoridad que dicten las Salas del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Baja California, en asuntos de orden civil, cuando sean con motivo de los recursos de impugnación contra

sentencias de primer grado, y sean impugnadas las sentencia de apelación en juicios de amparo directo, siendo así el Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, especializado o no, que tendrá jurisdicción para conocer sin considerar, para esos solos casos, que la autoridad responsable, resida en el Municipio de Mexicali, sino en función del origen y territorio del que deriva el asunto, o sea del Juez de primera instancia que dictó la sentencia en asuntos de naturaleza civil con residencia en los límites que quedaron fijados en el acuerdo general referido; es decir, si la sentencia recurrida en apelación se dicta por Jueces de primera instancia, residentes en los Municipios de Playas de Rosarito, Tecate, Tijuana y Ensenada, la demanda de amparo en su contra será del conocimiento de los Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, residentes en Tijuana, Baja California, mientras que las sentencias apeladas y que sean combatidas en juicio de amparo directo, procedentes de los Jueces de primera instancia, residentes en los Municipios de Mexicali, Baja California y San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, serán del conocimiento de los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, residentes en Mexicali, Baja California.

No obstante, para decidir lo que corresponde con relación al caso concreto, es necesario hacer las siguientes reflexiones, la demanda de amparo fue presentada el veinticinco de febrero de dos mil dieciséis como quedó establecido en párrafos precedentes, es decir, fue interpuesta antes de la entrada en vigor del Acuerdo General 29/2016, a que se ha hecho referencia, emitido el trece de junio y veinte a partir del dieciséis de junio de dos mil dieciséis, por lo que, si para el momento en que se presentó la demanda de amparo aún no estaba vigente el citado Acuerdo y, por tanto, en funciones el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo en Baja California, residente en Tijuana, al que se le debía turnar por razón de especialidad y territorio derivado del lugar donde se asentaba el Juez de primera instancia que dictó la sentencia apelada y que en su contra se demandó amparo, sus disposiciones, aun cuando de naturaleza procesal, no podían regir y regular el asunto específico, de manera que atendiendo a la vigencia del acuerdo general, que inició el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, el conocimiento de la demanda pertenecía y pertenece al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, Baja California, puesto que era al que se le debía turnar.

En esa medida, la presente interpretación dota de alcance normativo equitativo al Acuerdo Plenario referido, tendiente a ponderar las razones por las cuales se crearon los dos Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, residentes en Tijuana, Baja California y se limitó el territorio para éstos y para los Tribunales Colegiados del Décimo

Quinto Circuito, residentes en Mexicali, Baja California, específicamente por cuanto hace a la materia civil, de modo que a partir de la vigencia del acuerdo general citado, debe entenderse que los juicios de amparo directo en materia civil, interpuestos contra sentencias definitivas dictadas por las Salas en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, serán distribuidos entre tales órganos jurisdiccionales, sin atender a que la residencia de la Sala responsable, radique en Mexicali, sino en función del territorio del Estado conformado por los Municipios a que alude el citado acuerdo general, dependiendo de la residencia del órgano judicial de primera instancia del que deriva el fallo de segundo grado constitutivo del acto reclamado en el amparo directo.

Ahora bien, si en este asunto, el juicio especial hipotecario promovido por ***** , se radicó y resolvió por el Juez Décimo Civil del Partido Judicial de Tijuana, Baja California, y contra el fallo se interpuso apelación del que conoció la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, cuya sentencia se reclamó en amparo directo, promovido por ***** , por conducto de su apoderado legal, pero como la demanda de amparo, se promovió el veinticinco de febrero de dos mil dieciséis, esto es, antes de la entrada en vigor del señalado acuerdo general, de esa forma el órgano colegiado que debe conocer es el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali.

No se opone a lo que antes se ha definido, que en el artículo cuarto transitorio del Acuerdo General 29/2016, se establezca que los Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, conservarán su competencia originaria para la atención de los asuntos que les fueron turnados antes de la entrada en vigor de este acuerdo, hasta su conclusión y archivo definitivo, y que en el caso el asunto de que se trata no le había sido turnado al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, porque al que se le turnó fue al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito residente en Tijuana y, ello fue después de la entrada en vigor del acuerdo general aunque antes ya se había presentado la demanda de amparo, pues al momento de presentarla el acuerdo general no estaba vigente y, por tanto, tampoco estaba en funciones la oficina de correspondencia común de los Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, residente en Tijuana, Estado de Baja California, dado que entró en funciones después de que inició la vigencia del acuerdo general citado.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe el conflicto competencial a que este toca ***** , se refiere.

SEGUNDO.—Es legalmente competente el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, Baja California, para conocer del amparo directo promovido por ***** , por conducto de su apoderado legal, en contra de la sentencia de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, en los autos del toca civil número *****.

TERCERO.—Remítanse los autos al Tribunal Colegiado declarado como competente para su conocimiento y efectos legales conducentes.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, residente en Mexicali, Estado de Baja California, declarado competente y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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: La tesis de jurisprudencia P/J. 6/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 95.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.

De los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, deriva que para declarar actualizado un conflicto competencial, se requiere que: 1. Exista una regla competencial prevista en ley; 2. Un Tribunal Colegiado de Circuito se declare legalmente incompetente para conocer del asunto y

remita los autos al que, en su concepto, lo sea; y, 3. Este último no acepte la competencia declinada a su favor, por lo que comunicará dicha determinación al Tribunal Colegiado de Circuito que se hubiere declarado incompetente y remita los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1a./J. 75/2017 (10a.)

Conflicto competencial 104/2014. Suscitado entre el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. 24 de septiembre 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Conflicto competencial 135/2014. Suscitado entre el Primer y el Octavo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 28 de enero 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: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Conflicto competencial 113/2015. Suscitado entre el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito con residencia en Chihuahua, Chihuahua. 4 de noviembre 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: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Conflicto competencial 151/2015. Suscitado entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 2 de diciembre 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Conflicto competencial 144/2016. Suscitado entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo y el Segundo Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Quinto Circuito. 1 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alfonso Francisco Trenado Ríos.

Tesis de jurisprudencia 75/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.

DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL.

DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL, POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN. SU REFERENTE NORMATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

AMPARO EN REVISIÓN 306/2016. 8 DE MARZO DE 2017. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA,

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: ZAMIR ANDRÉS FAJARDO MORALES.

III. Consideraciones

20. Competencia. Esta Primera Sala tiene competencia legal para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y puntos cuarto y décimo cuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno de este Alto Tribunal conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. Lo anterior, toda vez que del recurso de revisión en que se actúa, se advierte la subsistencia de una cuestión constitucional que fue motivo de estudio del Juzgado de Distrito que conoció del amparo indirecto respectivo y sobre el que este Alto Tribunal determinó reasumir su competencia.

21. Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer de este asunto, en términos del punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que su resolución no reviste un interés excepcional, pues, en principio, está focalizado al orden jurídico local del Estado de Michoacán, sin que ello obste para que el asunto pueda ser relevante para la fijación de criterios jurídicos que solucionen posibles casos futuros.

22. Oportunidad. El recurso de revisión fue presentado dentro del plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, en atención a lo siguiente:

23. La resolución recurrida se notificó por oficio a las autoridades responsables recurrentes, en términos de lo señalado por el artículo 26, fracción II, de la Ley de Amparo, el **veintiuno de noviembre** de dos mil catorce.²¹ En esa misma fecha surtió efectos la notificación, acorde a lo señalado por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo.

²¹ Juicio de amparo indirecto ***** , foja 179.

24. El plazo de **diez días** para promover el recurso de revisión, transcurrió del **veinticuatro de noviembre al cinco de diciembre** de dos mil catorce, debiéndose descontar los días veintinueve y treinta de noviembre por ser inhábiles, en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo. En tal virtud, si el recurso de revisión fue interpuesto el **tres de diciembre** de dos mil catorce, su presentación fue oportuna.

25. Legitimación. El rector y presidente del Consejo Universitario, así como el tesorero, ambos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, interpusieron recurso de revisión.

26. En consecuencia, si la sentencia que recayó en el juicio de amparo indirecto número *****, concedió el amparo al quejoso en contra de los actos reclamados de esas autoridades, entonces tienen legitimación procesal para combatirla, conforme al artículo 87 de la Ley de Amparo.

27. Esto es, se tiene al Consejo Universitario interponiendo, por conducto de sus delegados designados por el rector de la universidad que lo representa, recurso de revisión en contra de la concesión del amparo otorgada respecto del acuerdo emitido el veintinueve de agosto de dos mil trece.

28. La universidad interpone recurso de revisión, por conducto de su delegado, respecto de la concesión del amparo otorgada por cuanto hace a la emisión del oficio de fecha veintiuno de febrero de dos mil catorce, el cual, se estima, fue impugnado como acto de aplicación de la norma general combatida, esto es, del acuerdo del Consejo Universitario del veintinueve de agosto de dos mil trece.

29. Ello también es aplicable en lo que se refiere al rector de la universidad, por cuanto hace a la orden que dio al tesorero de la universidad para emitir el oficio referido en el párrafo anterior, en términos del propio acuerdo emitido por el Consejo Universitario.

30. Destaca que no obra constancia en el presente expediente, de que el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo hubiera también interpuesto recurso de revisión.

31. La parte quejosa tampoco interpuso recurso de revisión.

32. Al ser los aspectos de legitimidad y personalidad cuestiones de orden público y de estudio oficioso para este órgano revisor, conviene abundar sobre el por qué se considera que en el caso sí es correcto tener al Consejo

Universitario interponiendo recurso de revisión en contra de la sentencia que concedió el amparo que combate el acuerdo que dictó.

33. Debe partirse del hecho de que, en efecto, como se refiere en el informe justificado respectivo, en términos del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo,²² el Consejo Universitario, como autoridad máxima del gobierno de la universidad, es presidido por el rector, quien, a su vez, en términos del diverso artículo 20,²³ es representante legal de la universidad y, por consecuencia, de su autoridad máxima.

34. Por tanto, el rector puede representar legalmente al Consejo Universitario y, a su vez, en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, podía designar delegados para que le representaran en el juicio, e incluso, para que interpusieran recursos como el que nos ocupa.

35. Ello, no obstante que el artículo 22²⁴ de la ley citada no otorga atribución expresa al rector para representar al Consejo Universitario, pues en términos de los artículos 8, 9 y 20, se puede llegar a la conclusión apuntada.

²² **Artículo 9o.** El Consejo Universitario es la autoridad máxima del Gobierno de la universidad, salvo las atribuciones que corresponden a la comisión de rectoría, y estará integrado por: I. El rector; II. Los directores de escuelas, facultades, institutos y unidades profesionales; III. El titular del Consejo de Investigación Científica; IV. Un consejero profesor y un consejero alumno propietarios de cada escuela, facultad e institutos; V. Un representante propietario por cada uno de los sindicatos titulares de los contratos colectivos de trabajo de profesores y trabajadores administrativos; VI. un representante propietario por todas las casas del estudiante; y VII. Un representante propietario de la sociedad de exalumnos nicolaítas con derecho a voz únicamente. Por cada representante propietario habrá un suplente. **El Consejo Universitario será presidido por el rector.** El secretario de la universidad también lo será del consejo, teniendo derecho solamente a voz. Los periodos de trabajo, el tipo de sesiones, fechas y horario, los determinará el Estatuto Universitario y el Reglamento Interno del Consejo Universitario."

²³ **Artículo 20. El rector es el representante legal de la universidad,** quien durará en su cargo 4 años y no podrá ser reelecto. Un rector interino sí puede ser electo rector definitivo. Quien haya sido rector definitivo tampoco puede ser rector interino. Será sustituido en sus faltas temporales menores de 30 días, por el secretario de la universidad."

²⁴ **Artículo 22.** El rector tendrá las siguientes atribuciones: I. Proponer terna al consejo para la designación de los directores de escuelas, facultades, institutos y unidades profesionales, previa auscultación de sus respectivos Consejos Técnicos y designar al titular del Consejo de Investigación Científica, a los funcionarios y al personal de confianza, con sujeción a lo dispuesto por esta ley y el estatuto; II. Contratar al personal, de acuerdo con lo que disponga esta ley, el estatuto, el reglamento respectivo y los contratos colectivos de trabajo; III. Vigilar el cumplimiento de las normas que rijan a la institución y ejecutar los acuerdos del Consejo Universitario; IV. Presidir cuando lo estime necesario, las reuniones de los consejos técnicos, de escuelas, facultades, institutos y unidades profesionales; V. Promover ante el Consejo Universitario todo cuanto tienda a mejorar la estructura y funcionamiento de la universidad; VI. Convocar las sesiones del Consejo Universitario; VII. Rendir informe anualmente, por escrito al Consejo Universitario de las actividades desarrolladas y del ejercicio presupuestal, participando de ello a los Gobiernos Federal y Estatal;

36. Ante ello, y sin que exista mayor cuestionamiento respecto de la legitimación de las autoridades responsables que interponen el recurso de revisión, se les reconoce la legitimación correspondiente.

IV. Estudio

37. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. Para efecto de establecer los puntos sobre los que versará el estudio del asunto, es conveniente destacar, en primer término, los argumentos formulados en la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios que se hacen valer en el recurso.

38. Conceptos de violación. El quejoso en su demanda de amparo argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a) El acto que se reclama de las autoridades identificadas como responsables, en particular del C. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo y del H. Congreso de Michoacán de Ocampo, es la omisión por no haber considerado en el proyecto de presupuesto de egresos estatal del ejercicio fiscal 2014, una partida suficiente que cubriera la parte relativa, en específico, de las cuotas de inscripción de los alumnos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, para dicho periodo; sin que obste el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, que señala que las obligaciones derivadas de éste serán cumplidas "de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior (sic), y superior hasta el grado de

VIII. Presentar los proyectos de programa de trabajo y presupuesto de ingresos y egresos anuales a la consideración del Consejo Universitario, para su discusión y aprobación, en su caso; IX. Aplicar las medidas disciplinarias a los trabajadores académicos y administrativos en los términos de los reglamentos y contratos colectivos correspondientes; X. Ejecutar las sanciones disciplinarias a los alumnos que incurran en violaciones a las normas universitarias, en los términos de las disposiciones correspondientes; XI. Ejercer el presupuesto colegiado de la universidad, una vez aprobado en los términos de esta ley; XII. Vetar por escrito los acuerdos del Consejo Universitario violatorios a los ordenamientos de la institución, en un término no mayor de cinco días hábiles a partir de la fecha de acuerdo, a efecto de que los asuntos que los originaron sean analizados y discutidos nuevamente en el seno de dicho cuerpo colegiado para su consideración y resolución definitiva; XIII. Conceder licencias a los directores y a los trabajadores de la institución, aplicando lo previsto tanto en el Estatuto Universitario como en los contratos colectivos; XIV. Nombrar apoderado jurídico cuando los asuntos de la institución así lo requieran; XV. Celebrar convenios en los términos del presente ordenamiento; XVI. Celebrar con los sindicatos de los trabajadores, los convenios derivados de las relaciones laborales, informando de ello al Consejo Universitario; y XVII. Las demás que esta ley, el Estatuto Universitario y el reglamento le confieran."

licenciatura, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria del Estado" (sic), porque el cobro de cuotas no depende de la disponibilidad presupuestal.

b) Porque los actos reclamados violan el principio de progresividad, previsto en el artículo 2.1. del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 13.2.c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 13.3.c. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; porque dicho principio prescribe aumentar el alcance y tutela de los derechos, y prohíbe adoptar medidas regresivas, como en el caso, las reclamadas, mediante las cuales pretende violarse su derecho a la educación pública superior gratuita reconocido en el artículo 138 de la Constitución Local.

39. Conviene precisar que el quejoso solicitó la suspensión del acto reclamado para el efecto de que se le permitiera inscribirse en el siguiente ciclo escolar sin realizar pago alguno, en tanto se tramitaba y resolvía el juicio de amparo, para lo cual, se abrió el incidente de suspensión respectivo.²⁵

40. Consideraciones de la sentencia recurrida. La Jueza Novena de Distrito en el Estado de Michoacán, consideró fundados los conceptos de violación expuestos por el quejoso y le concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, considerando, principalmente:

"El artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, precisa que todo individuo tiene derecho a recibir educación; que el Estado (sentido lato) y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior; y que toda educación que el Estado imparta será gratuita.

"Dicha disposición debe ser interpretada de conformidad con los valores y principios que postula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, en su artículo 3o., pues se advierte que el Poder Reformador del Estado de Michoacán, consideró pertinente ampliar las garantías que protegen el derecho humano a la educación reconocido por la Constitución Federal.

²⁵ Cuaderno del juicio de amparo ***** , foja 24 vuelta.

"Así, además de los principios fundamentales que rigen la educación en México, entre ellos la gratuidad, en el Estado de Michoacán se hizo extensiva, en una primera etapa, a las cuotas de inscripción en el sistema universitario hasta el nivel licenciatura, tal como se desprende del artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial del Estado el seis de agosto de dos mil diez.

"Derivado de lo anterior, el derecho humano de acceso a la educación reconocido tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por la propia del Estado de Michoacán establece varias garantías a la vez positivas y negativas, que se traducen en el deber jurídico a cargo del Estado (sentido lato), de cumplir con las obligaciones correlativas que la ley impone; entre ellas, impartir educación en todos los niveles desde el básico hasta el superior y de manera gratuita.

"Gratuidad que se encuentra limitada prima facie, a las cuotas de inscripción en las distintas escuelas y facultades del sistema universitario que como servicio público presta el organismo público descentralizado por servicio denominado Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el cual, en cuanto partícipe de la estructura organizacional del Estado de Michoacán, tiene el deber jurídico de respetar el derecho de todo ciudadano a recibir educación incluso superior en nivel superior (sic) de manera gratuita.

"El párrafo tercero del artículo 1o. constitucional dispone que la obligación de todas las autoridades del Estado Mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, debe realizarse a la luz de los principios que, por su rango constitucional no pueden ser soslayados, los cuales son: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"La progresividad se traduce en la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea.

"Luego, si de manera previa el Ejecutivo del Estado y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo celebraron un convenio a efecto de garantizar la gratuidad implementada en el artículo 138 de la Constitución del Estado, mediante la transferencia de los recursos económicos para cubrir los costos de la inscripción de todos los alumnos de nivel medio superior y superior de dicha universidad; entonces, el principio de progresividad impide que se retroceda en el goce del derecho humano de gratuidad en la educación reconocido por la Constitución Estatal, a menos que se justificara plena y exhaustivamente tal necesidad.

"La actividad que desarrolla la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en cuanto organismo descentralizado por servicio, no se considera una actividad ajena al Estado; por el contrario, la descentralización administrativa es una forma de organización que posibilita el cumplimiento de las atribuciones propias del Estado de mejor manera.

"En México no existe propiamente una división de poderes sino de funciones, ello, porque el Supremo Poder de la Unión es uno solo, único e indivisible, y se ejerce a través de las funciones del Estado; funciones que pueden ser analizadas desde dos puntos vista: el formal y el material.

"El criterio material para la clasificación de los actos de autoridad, atiene exclusivamente al contenido del acto, sin importar su origen o proceso de creación. En este sentido, la función administrativa puede definirse como la manifestación de la voluntad del Estado, por la cual crea, modifica, transfiere o extingue situaciones jurídicas concretas y particulares, para satisfacer con ello una necesidad de carácter colectivo.

"Desde la óptica de la división de funciones (no de poderes), es fácil comprender los 'temperamentos constitucionales' y la existencia de los organismos constitucionales autónomos.

"En este orden, la Administración Pública Estatal es centralizada (integrada por gubernatura del Estado, las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica) y paraestatal (compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, etcétera).

"La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado establece las bases de organización de ambas ramas de la administración. El artículo 46 de dicha ley orgánica regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Estatal, así como las relaciones del Ejecutivo o de sus dependencias con dichas entidades (en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal).

"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas establecidas por el gobernador para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo estatal, conforme a lo dispuesto por el artículo 7o. de la ley orgánica.

"En este contexto, se advierte como premisa legal que son entidades paraestatales las que con tal carácter se determinan en la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, entre ellas, los organismos descentralizados, luego, si la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en su artículo 1o., establece que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, es una institución de servicio, descentralizada del Estado, dicha universidad forma parte del Estado y aunque no exista una dependencia directa del gobernador, forma parte del Poder Ejecutivo. Por lo que no tiene la razón el rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, al afirmar que la casa de estudios no pertenece al Poder Ejecutivo.

"Tampoco se conviene con el rector cuando afirma que la pretendida autonomía, en cuanto a personalidad y patrimonio, genera un ente distinto y ajeno al Estado, pues el patrimonio de la universidad, de cualquier forma que se obtenga, sigue siendo público y está destinado a la consecución de los fines que legalmente fueron consignados en la ley.

"En esta virtud, dado que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en cuanto organismo descentralizado, forma parte del Estado (Poder Ejecutivo), los artículos 137 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,²⁶ sí le son aplicables.

"Adicionalmente, cabe recordar que en materia de derechos humanos, los compromisos que adquiere un Estado en particular, pueden ser comprometidos no sólo por el Poder Ejecutivo, sino por cualquier autoridad pública o gubernamental, de índole nacional, regional o local, lo que incluye desde luego, a los organismos públicos descentralizados.

"Los organismos descentralizados se encuentran bajo el control y vigilancia del Ejecutivo, a través de las Secretarías de Estado respectivas, por lo que existe una dependencia indirecta respecto de aquél.

"Así, con independencia de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal, las dependencias centralizadas y las entidades de la Administración Pública Paraestatal se den de manera directa o indirecta, inmediata o mediata, respectivamente, lo cierto es que tanto dependencias como entida-

²⁶ (Reformado, P.O. 1 de febrero de 1960)

"**Artículo 137.** La educación pública dependerá directamente del gobernador del Estado, quien cuidará de fomentarla por todos los medios posibles."

(Reformado, P.O. 6 de agosto de 2010)

"**Artículo 138.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita."

des realizan funciones públicas en el ámbito administrativo con miras a cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y programas del desarrollo que compete ejecutar, en el Estado de Michoacán, al gobernador.

"Dado que los organismos descentralizados sí forman parte del Poder Ejecutivo –en sentido amplio–, el que se ubiquen, organizacionalmente, fuera de la Administración Pública Centralizada, no implica que queden excluidos de la Administración Pública Estatal; y, por ende, del liderazgo y control que sobre ellos ejerce el titular del Poder Ejecutivo, ya que en todo momento se encuentran dentro de su ámbito de actuación en la esfera administrativa, aun cuando dicha intervención la realice mediata e indirectamente, pues a fin de cuentas el Ejecutivo conserva los poderes suficientes para mantener la unidad administrativa como lo es la fiscalización y la sanción de los funcionarios que ejercen el servicio público.

"Tampoco es óbice, el hecho de que los organismos descentralizados tengan personalidad jurídica y patrimonio propio, gocen de autonomía jurídica aun tratándose de las universidades que se regulan por sus propias leyes; ello es así, porque tales atributos no inciden en la circunstancia de que dichas entidades, de una manera u otra, se encuentran vinculadas y relacionadas con la Administración Pública Estatal, a través de los controles y vigilancia respectivos; de manera que tales aspectos no son aptos para sostener que los organismos descentralizados se ubican fuera de la estructura estatal, aunque, en efecto, los atributos de referencia sí puedan tomarse en consideración para justificar esquemas jurídicos específicos, máxime si es la propia Constitución General la que estableció una autonomía especial tratándose de las universidades que son creadas por un acto formal y materialmente legislativo.

"Aun cuando es verdad que la garantía institucional de la autonomía otorga facultades extraordinarias, en relación con el resto de los organismos descentralizados incluso por sector, tales como la competencia normativa, ejecutiva, de fiscalización y supervisión incluso para-judiciales, ello no significa que las universidades autónomas queden excluidas de la estructura del Estado.

"El atributo de la autonomía sólo le otorga facultades de autogobierno a la universidad, tanto en lo que se refiere a la elección de las autoridades, como la facultad de reglamentar hacia el interior su actividad; sin embargo, dicho atributo no la disgrega del Estado, ni la excluye del cumplimiento de las demás leyes como cualquier otro organismo.

"De lo anterior se sigue que la autonomía universitaria –que sólo puede otorgarse por un acto formal y materialmente legislativo–, queda sujeta a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, en los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, y en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla.

"La autonomía universitaria no abstrae a las universidades del cumplimiento de la ley, ni del control judicial que el Poder Judicial de la Federación debe ejercer, ya que autonomía no es sinónimo de anarquía.

"En este contexto, la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, fue expedida por el Congreso del Estado de Michoacán, en tanto que la reforma de los artículos 137 y 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, se efectuó por un órgano superior al Congreso del Estado, esto es, por el Poder Reformador, el cual, por su configuración tiene mayores facultades que el Congreso, incluso modificar el régimen de la propia universidad, desaparecerla o transformarla parcial o totalmente.

"Sirve como criterio orientador, la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en lo atinente a la obligación de los Estados parte de tomar las medidas necesarias 'hasta el máximo de los recursos de que disponga' para garantizar los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, inclusive la Educación.

"En la especie, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, no aportó ninguna prueba que demuestre que realizó alguna gestión para conservar la gratuidad en las inscripciones de los alumnos de educación media superior y superior.

"No se contrapone a lo anterior, el hecho de que el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establezca la gratuidad como una garantía que protege el derecho humano a la educación, limitándolo hasta la media básica, sin aludir a la educación universitaria, pues como ya se estableció en el caso, el artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, al formar parte del sistema constitucional mexicano, debe ser aplicado, por establecer mayor protección pero, sobre todo, porque no contraviene ninguno de los principios establecidos en el citado artículo 3o., por el contrario, amplía la protección mínima en él consignada.

"El hecho de que el artículo 3o. constitucional y el 143 de la Constitución Local consignen como atribución de las universidades autónomas la facultad de administrar su patrimonio (el concepto de patrimonio propio), en el contexto utilizado por los preceptos de la construcción (sic) general y la local, no significa que las universidades autónomas puedan hacer con el patrimonio lo que sea, sino que el quehacer consignado en sus objetivos sea sufragado de la mejor manera posible, otorgándoles, por tanto, libertad de administrar el patrimonio, con las limitantes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado y sus leyes secundarias.

"Independientemente de la forma que se haya utilizado para cumplir con las obligaciones que el artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán impuso, la autonomía universitaria no significa abstracción ni de la estructura estatal, ni de la posibilidad de fiscalizar los recursos que en cuanto públicos, se encuentran sujetos a los principios que rigen su ejercicio; además, el hecho de que se hubiese implementado la gratuidad en la Universidad Michoacana, revela una práctica que, por virtud del principio de progresividad, no puede dejar de verificarse a menos que la universidad justifique fehacientemente que ya no existen las condiciones necesarias para ello, sin que en el presente caso se hayan aportado pruebas para tal efecto.

"Respecto de la alegada colisión entre el derecho particular del quejoso, y el derecho general de la educación, mismo al que está destinado a brindar la institución educativa, el juzgador concluye que dicha colisión debe desestimarse, porque independientemente de que obra en autos el acto del consejo universitario, en que se hace alusión a los problemas financieros de la casa de estudios, lo cierto es que tal documento es insuficiente para poder apreciar si la involución en el cobro de cuotas satisface los principios constitucionales; es decir, no existe en autos un dictamen pericial del estado que guardan las finanzas de la universidad; tampoco obran los comprobantes con los que se justifique que los recursos que ha recibido dicho organismo público descentralizado, han sido canalizados con la debida eficiencia para hacer frente a las obligaciones vinculadas con el respeto a los derechos humanos, aspectos que debieron ser demostrados por parte de la universidad.

"Virtud de lo anterior, en autos se acredita que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a partir del ciclo escolar dos mil catorce, cobrará las cuotas de inscripción autorizadas por el acuerdo del Consejo Universitario, para aquellos alumnos que, como el quejoso, cursen la educación en sus niveles medio superior y superior, lo que desconoce una de las garantías consagradas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán, que protege el derecho humano de acceso a la educación."

41. Agravios. En lo esencial, las autoridades recurrentes sustentan como conceptos de agravio la siguiente premisa:

"Al decretar que la Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso, la Juez viola en perjuicio de la Universidad Michoacana, los **artículos 1o. y 3o., fracción VII, 103, fracción I, y 107, fracciones I, II, y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1o. y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo del (sic)**, relacionado este último precepto con el artículo 9o. de la Ley General de Educación, así como el artículo 3o. (sic) transitorio del Decreto Número 213, emitido por el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, con fecha 6 de agosto del año 2010 (dos mil diez), mediante el cual, se reforman y adicionan los **artículos 138 y 139 de la mencionada Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**, así como los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, todos los preceptos legales invocados por la **inexacta aplicación que de los mismos** hace la a quo, en el fallo que se combate, como se demostrará a lo largo de la presente exposición."

42. Luego de exponer sus consideraciones legales generales sobre las temáticas implicadas en el presente asunto, las autoridades responsables plantean las siguientes:

"Consideraciones legales de fondo del asunto en concreto.

"Es conveniente entrar al estudio en forma muy concreta y sencilla del caso que nos ocupa, a partir de la siguiente exposición de hechos:

"La **Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo** es una institución de servicio, descentralizada del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios dotada de **AUTONOMÍA**, dedicada a la educación media superior y superior en sus diversos niveles y modalidades, la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria, y según lo dispone su ley orgánica goza de autonomía, entre otras, para elegir y remover libremente a sus autoridades, aprobar su estatuto y **sus reglamentos, incluyendo los de ingreso, permanencia y egreso de sus alumnos**, así como celebrar convenios que contribuyan al desarrollo de sus objetivos, preservar, incrementar y administrar su patrimonio con los fines que se propone y las demás atribuciones que su ley orgánica le confiere.

"La universidad requiere AUTONOMÍA, para poder cumplir la misión que motiva su creación, que es la educación, la investigación científica, la difu-

sión de la cultura y la extensión universitaria, y para ello la única garantía es, precisamente, la AUTONOMÍA.

"La barbarie, la violencia, las ambiciones del poder que se manifiestan en el abuso del poder público y en el populismo político, así como el fanatismo ideológico, la demagogia, las inmoralidades y otras patologías sociales, asechan siempre el quehacer de la universidad pública, por ello, es necesario que el Estado defienda y garantice la AUTONOMÍA de las universidades públicas y que le garantice el derecho a defenderse, que debe tener la universidad, pues sólo así podrán participar con éxito en la solución de las carencias sociales, políticas y económicas.

"Muchos entes sociales, políticos o jurídicos son amorfos, las universidades públicas autónomas no son amorfas, **pues tienen forma definida, que las hacen reales, concretas**, precisas, **congruentes**, útiles, **esperanzadoras**, realistas, **son un medio de justicia económica y social, son centros de convergencia del pensamiento universal, son base de las conciencias críticas, son incluyentes, son garantes de la legalidad, del desarrollo y la transformación del medio y de la sociedad**, por ello, es conveniente reflexionar lo que todos los universitarios sabemos, por lo que de la universidad hemos recibido.

"Para mejor darnos a entender, nos permitimos señalar los siguientes puntos y muy respetuosamente solicitamos considerarlos al fallar el recurso de revisión que intentamos por este medio:

"Primero. La educación en el individuo es un proceso de enseñanza-aprendizaje, que tiene por objeto instruirlo en la ciencia, la tecnología, el arte, la cultura, el conocimiento y la razón al individuo, tomando en cuenta sus capacidades físicas e intelectuales, para aprovecharlas y desarrollarlas, a fin de incorporarlo al ritmo de la sociedad universal, para que contribuya en la solución de los problemas de la propia sociedad, con su voluntad, inteligencia y capacidades, a fin de que la sociedad evolucione a planos superiores de bienestar social. **Por eso las universidades públicas son indispensables y su autonomía debe ser siempre la esencia de su existencia.**

"Segundo. El Estado es un ente jurídico, creado por la necesidad del bienestar social, es por ello, que el individuo renuncia o consiente en limitar algunos de sus derechos, a cambio de vivir en sociedad, por otra parte, recibe beneficios y satisfacciones que sólo en sociedad puede obtener, así, por ejemplo, sólo en sociedad puede obtener una educación formal mediante las escuelas, y las universidades, ambas son instituciones que surgen en el seno

de la sociedad, siendo reguladas por la ley, aun siendo unas administradas por particulares, pero no son entes exógenos de la sociedad, ni las unas ni las otras, por tanto, siempre son parte del Estado, aunque con un régimen jurídico particular.

"**Tercero.** Las necesidades básicas del individuo tanto en lo individual como en lo colectivo, empiezan por la **alimentación**, sigue la **salud**, luego la **vivienda**, y enseguida la **educación**, otra más como seguridad y justicia et-cétera, y atender éstas y otras necesidades es obligación del Estado, para que siga existiendo como entre jurídico, lo que lo hace **SUJETO DEUDOR** del particular en el binomio de la relación **GOBIERNO-GOBERNADO**, pero ni la obligación del Gobierno es infinita, ni el derecho del gobernado es absoluto, por ello, ambos sujetos deben contribuir para atender las necesidades.

"**Cuarto.** La **alimentación** es un derecho humano y un derecho natural, que consagra la Constitución política (sic) de los Estados Unidos Mexicanos, pero no significa que sea un derecho absoluto, si (sic) de todos, y el Estado debe garantizar el goce y ejercicio de tal derecho, pero para hacerlo requerimos hacer algún esfuerzo o trabajo aunque sea mínimo; quienes cuentan con aptitudes físicas y quieren, realizan actividades físicas e intelectuales, para producir los alimentos y prepararlos para que sean ingeridos, y quienes no pueden o no quieren trabajar aun así para alimentarse hacen esfuerzos para tener los alimentos que comen. El Estado reparte y sirve alimentos a los más pobres, sobre todo a menores de edad, ancianos, madres solteras, internos en los centros de readaptación social, a enfermos y minusválidos, pero a quienes pueden costear y atender sus necesidades de alimentación no se los da, aunque sí procura por medio del trabajo que obtengan los recursos necesarios para su manutención y la de sus familias, es lo **JUSTO**, lo **RACIONAL** y es **LÓGICO**.

"**Quinto.** La **salud** también es un derecho humano y natural, reconocido en la Constitución de nuestro país, pero tampoco es un derecho absoluto y el Estado lo garantiza con lo básico y los recursos de que dispone en el sistema de salud nacional, para lo que el particular también, en este caso, debe aportar esfuerzos y trabajo para contar con la salud requerida, así debe generalmente pagar por tener el servicio médico, con descuentos en sus percepciones salariales, o pagar una ficha a manera de consulta, si lo que pretende es ser atendido medicamente por algún centro de la Secretaría de Salud, comprar algunas medicinas que le hayan recetado, hacer ejercicio, asearse, lavar su ropa, cepillarse los dientes, cuidar su ambiente, preparar y consumir alimentos higiénicos y saludables, trasladarse a los centros de salud, esperar el tiempo que sea necesario para ser atendido por los médicos, ingerir o apli-

carse los medicamentos aunque le sean desagradables al gusto, y más esfuerzos, lo que no significa que el derecho a la salud esté negado, sólo que se proporciona según las posibilidades reales del Estado, pues es evidente que siempre se procura la salud del pueblo, aun sin ser plena y absoluta.

"Sexto. La **vivienda digna** es derecho humano y natural y, por ende, el Estado debe ser el garante, pero el Estado participa en la medida de sus posibilidades, pues la mayoría nos creemos dignos de palacios, castillos, mansiones, haciendas, fincas suntuosas, y esos serían viviendas dignas, pero son en realidad las cosas que demuestran las diferencias y el poder económico entre ricos y pobres, entonces, el Estado no puede dar a cada individuo la vivienda que desea, pero sí crea leyes y reglamentos que permitan satisfactorios mínimos de vivienda de las personas, ya que invierte y da recursos en infraestructura, de asentamientos humanos donde viven y vivirán personas de escasos recursos, reparte materiales de construcción para que las familias pobres construyan o mejoren su vivienda, pero no regala o reparte casas a diestra y siniestra; y sin embargo, con todo lo que el Estado hace, aun sin ser suficiente, está garantizando la vivienda digna.

"Séptimo. La educación es un derecho humano y natural, y es obligación del Estado proporcionarla en forma gratuita, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior, por disposición del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Estado de Michoacán, por disposición del artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, debe ser gratuita, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior y SUPERIOR, **en la que imparta el Estado.**

"Octavo. La gratuidad en los servicios que proporciona el Estado, en estricto sentido, es sólo un vocablo, pues la verdad es que en el Estado Mexicano, los servicios, no son gratuitos, toda vez que son costeados por el pueblo mediante el pago de impuestos, los cuales, por lo menos en teoría, son proporcionales bajo el principio fiscal de que quien más gane y más tenga, que pague más, y es entonces que el Estado a través de la norma de derecho tributario, invierte el principio dando más a quien menos tiene, busca el justo reparto de la riqueza nacional, aquella que proviene de los recursos naturales que sean patrimonio de la nación es decir del pueblo, y la parte de la riqueza que se genera mediante el trabajo de los mexicanos.

"El Estado, mediante la aplicación de medios y mecanismos, hace lo posible por distribuir la riqueza con la idea de la equidad y la proporcionalidad, y

así otorga servicios a la comunidad, de alimentación, de vivienda, de salud, de educación y otros muchos, por tanto, no existe gratuidad real.

"Puede existir gratuidad en servicios de educación o salud u otros en México, pero sería para extranjeros, que no son parte de la nación mexicana y, por tanto, no son dueños de los recursos naturales y no contribuyen al pago de impuestos.

"Noveno. El derecho ni es absoluto, ni es infinito, por consiguiente, tampoco lo son las obligaciones; veamos un ejemplo, la obligación de dar alimentos, corresponde a los padres, y en ausencia de ellos a otros agnados o cognados del acreedor alimentista, y en el concepto de alimentos está incluida la comida, el vestido, la habitación, la asistencia en caso de enfermedad y **tratándose de menores los gastos necesarios para su educación**.

"Pues bien, en la obligación de dar alimentos, ésta debe ser proporcional a las posibilidades de quien debe darlos, y a la necesidad de quien debe recibirlos.

"Así, el Estado obligado a dar educación, no siendo su única obligación y considerando el principio de la contradicción social de la economía; **'RESOLVER ILIMITADAS NECESIDADES CON LIMITADOS RECURSOS'**, lo es hasta la medida de sus posibilidades conforme a LOS PRINCIPIOS DE GASTO RACIONAL Y EQUITATIVO, DE RECTOR Y DIRECTOR DE LA ECONOMÍA NACIONAL, que debe observar el Estado, por eso la educación como derecho de quien recibe la educación es conforme a su necesidad, es decir, debe haber un equilibrio entre dar y recibir, por razón lógica. El ser humano es resultado del equilibrio de la naturaleza y su salud depende de que se mantenga en equilibrio su organismo, y dentro de la sociedad sus derechos y obligaciones han de mantenerse en equilibrio, sobre todo para que no se hagan nugatorios los derechos, tanto los naturales, como los sociales.

"Décimo. La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por ser la primera universidad autónoma de nuestro país, sus orígenes se remontan al año 1540, cuando Don Vasco de Quiroga fundara en la ciudad de Pátzcuaro, el Colegio de San Nicolás Obispo; Carlos I de España, expidió una cédula real el 1o. de mayo de 1543, en la que aceptaba asumir el patronazgo del colegio, se creaba para instruir y educar a los naturales del antiguo Reino de Mechuacan, por sentimientos humanistas, con lo que a partir de esa fecha, pasaba a ser el Real Colegio de San Nicolás Obispo.

"Es sabido que Vasco de Quiroga fue uno de los más grandes humanistas venidos de España, y que, por humanismo se convierte en defensor de los naturales de nuestro país, especialmente de los habitantes del antiguo reino de Mechuacan, el humanismo, es la esencia de los seres humanos que nos permite entender y comprender a nuestros semejantes, por lo que el humanismo, sólo puede ser visto y reconocido, cuando no sólo se comprende sino que además auxilia de forma solidaria a la solución de las necesidades ajenas.

"Vasco de Quiroga, en su vida diaria mostró su humanismo a favor de los indígenas, frente al opresor que conquistó a la población aborigen, pero bien sabía Vasco de Quiroga que él no viviría eternamente y que tras su muerte seguiría existiendo el oprobio que aniquila y avasalla, especialmente a los ignorantes, es por ello, que para alejar la ignorancia y establecer una educación formal en el Estado de Michoacán, creó el Colegio de San Nicolás Obispo, llevando ese nombre por el obispo humanista español de Madrigal de las Altas Torres.

"Muchas agresiones y vicisitudes desde su origen ha enfrentado la educación en la Universidad Nicolaita, pero los mexicanos y los michoacanos de bien, que lograron formarse con valores y agradecimiento, que dan honra y prestigio a la nación, han salido en su defensa. Hidalgo, Morelos, Ocampo y miles más son los buenos y agradecidos nicolaitas, con que nos enorgullecemos.

"Pascual Ortiz Rubio, siendo gobernador de Michoacán, da el gran salto hacia la formalización de una universidad moderna, crítica, independiente de la voluntad del gobernante en turno y establece la **Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo el 15 de octubre de 1917, formada con el Colegio de San Nicolás de Hidalgo, las escuelas de artes y oficios, la industrial y comercial para señoritas, superior de comercio y administración, normal para profesores, normal para profesoras, medicina y jurisprudencia, además de la biblioteca pública, el Museo Michoacano, el de la Independencia y el Observatorio Meteorológico del Estado**, dotándolo de **autonomía**. Y es que cada necesidad merece un trato y un planteamiento especial y único, y la educación, la investigación científica y la difusión de la cultura y el arte, el Estado en su ideal de bienestar y desarrollo de las condiciones humanas, establece como premisa y la verdad científica, por ello, se requiere la calidad y la certeza de la educación que sólo las instituciones autónomas y ajenas a la visceralidad de los agentes predominantes de la sociedad le puedan afectar.

"**Décimo primero.** La **autonomía** es un concepto de la filosofía y la psicología evolutiva que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo,

sin que, por ello, quedemos fuera del tiempo, espacio y ente creador, sólo es para conducirnos sin influencia de presiones externas o internas. Se opone a heteronomía.

"El ser humano aprende a responsabilizarse, o a no hacerlo, desde la primera etapa de su vida, y esa responsabilidad implica la solidaridad social, es decir, contribuir con los demás para la solución de los problemas, y esa solidaridad es participativa con el resto de la comunidad. 'El Nicolaita es humanista, porque entiende y comprende a sus semejantes', 'cuando mis semejantes o la universidad me necesite ahí estaré no sólo por lo que me dio, sino para que siga dándoles (sic) a otros'.

"El oportunismo es contrario a la moral, a la ética y a la conciencia crítica, así, eludir una responsabilidad por sentimientos y oportunidades generadas por el populismo y una mal entendida reforma de la ley, es un acto encaminando a la depredación de la autonomía universitaria.

"Dice Savater que 'educar no es fabricar adultos según un modelo sino liberar en cada hombre lo que le impide ser él mismo'.

"Por su parte, Jack Lang señala: 'La autonomía es un requisito para la eficacia'.

"Víctor Franc, dice que 'El hombre se autorrealiza en la misma medida en que se compromete al cumplimiento del sentido de su vida'.

"En ejercicio de la **autonomía** las normas que regula la conducta del individuo surgen del propio individuo. Autónomo, es todo aquel que decide conscientemente qué reglas son las que van a guiar su comportamiento por ser capaz de hacer lo que cree que se debe hacer, pero no sólo eso. **También significa ser capaz de analizar lo que creemos que debemos hacer y considerar si de verdad debe hacerse o si nos estamos engañando.**

"Somos autónomos cuando somos razonables: somos verdaderamente autónomos cuando usamos nuestra conciencia moral, fijándonos en la conexión causal entre las acciones y los efectos que producen, para que la conciencia de esa conexión nos lleve al concepto de **responsabilidad**, pero sólo siendo libres en el sentido positivo de la palabra, es decir, **autónomos, conscientes**, nos podemos dar cuenta de la repercusión de nuestras acciones y podemos ser responsables.

"La **autonomía** como facultad en el proceso para la toma de decisiones libres, sustentadas en la propia conciencia de la persona, le permite establecer valores, derechos, principios, creencias, toda vez que la voluntad no es en sí misma una facultad intelectual, ni tampoco es una facultad irracional. Como dice Ferrater Mora: 'Los actos se ejecutan conforme a la razón'. La voluntad pertenece al orden del intelecto.

"La **autonomía** no es innata en la condición de universidad, es un logro de la razón y la conciencia crítica para el progreso de la educación, la investigación científica, la difusión de la cultura, la extensión universitaria y las creaciones artísticas, para satisfacer las necesidades del ser humano, en su camino a la integración social. No partimos de la autonomía, sino que llegamos a ella.

"En la autonomía universitaria existe un principio, interno a la propia conciencia de la comunidad universitaria, que lo ha interiorizado a través de un proceso de construcción progresivo, y para crear la regla producto de una decisión libre, y digna de respeto en la medida que exista solidaridad. Por eso, la responsabilidad es un valor que está en la conciencia de la persona, que le permite reflexionar, administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos, los que deben ser siempre en el plano de lo moral, para aplicarlos en un plano ético, siempre en pro del mejoramiento personal, laboral, social, cultural y natural.

"**Décimo segundo.** El concepto **autonomía universitaria**, lo reconoce y valora con criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha establecido, entre otras cosas, que: 'Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas ...', otorga atribuciones sólo a los Poderes Legislativos, Federal o Locales, para dar autonomía a las universidades, por tanto, los artículos 46 Bis y 46 Ter de la Ley de Educación de San Luis_Potosí (sic), que dan competencia al gobernador para que declare autónomas a las universidades mediante decreto, viola la mencionada disposición constitucional.

"La propia Corte ha establecido que 'el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes ... Como se advierte, la autonomía de las universidades quedó sujeta

al principio de reserva de ley, motivo por el cual, sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo, similar a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales.'

"También ha establecido la Suprema Corte, respecto de la autonomía especial universitaria, que: 'Las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con **autonomía especial**, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido, y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos, los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.'

"En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deja muy en claro que:

"a) Las universidades autónomas, sólo pueden ser creadas por un acto legislativo, por consecuencia, sólo otro acto legislativo puede incidir en su autonomía, y ese acto es la ley que debe involucrarla en forma clara y precisa. No valen subjetivismos ni suposiciones;

"b) Que no puede un gobernador establecer o retirar la autonomía a las universidades y, por tanto, es ajeno a esta facultad no pudiendo ejercer ningún acto relativo a la misma;

"c) Que la autonomía universitaria, permite la autonormación y el autogobierno, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce, necesariamente, en la aprobación y emisión de su propia legislación; y,

"d) Que la autonomía universitaria no significa disgregación del Estado, sino, todo lo contrario, es parte especial por sus características.

"A mayor abundamiento, nos permitimos transcribir la fracción VII del artículo 3o. constitucional:

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

"La **autorregulación** permite que la universidad pública genere sus propias normas, a fin de contar con marco jurídico que le permita regular sus relaciones internas, entendiendo que esta facultad ha de ejercerse con el requisito de que las normas que contengan su marco de regulación se inscriban y ajusten al orden jurídico nacional.

"La facultad de **autogestión**, permite que, por su autonomía la universidad maneje libremente el presupuesto que le asigna el Poder Legislativo tanto Federal como Local, si se trata de una universidad de cualquier entidad federativa, y en esta facultad no sólo se administran los ingresos provenientes de las asignaciones presupuestales de los Congresos, sino además los ingresos que, por sí misma genera, claro es, siendo un ente especial del Estado debe ser auditada tanto por la Federación como por quien contribuya a su subsidio, en el caso de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pueden auditarla la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Auditoría Superior de la Federación, pues la base de los ingresos de dicha universidad proviene del presupuesto que otorga la Federación, aunque también el Estado de Michoacán aporta recursos presupuestales, siendo en un porcentaje mínimo, pero puede ser auditada por la Secretaría de Finanzas o la Auditoría Superior de Michoacán, ya que debe observar las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución.

"La **autoorganización** académica, como facultad dimanada de su autonomía, permite que la universidad fije sus planes de programas de docencia, de investigación y difusión de la cultura.

"También otro aspecto de la autonomía universitaria valorado y analizado es la del **autogobierno**, es decir, la facultad reconocida a la universidad pública

de establecer su propio esquema de gobierno para la designación de sus autoridades.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación es garante en la defensa de la autonomía universitaria, como lo prueba la resolución del día 6 de febrero del año 2008 (dos mil ocho), en que la Primera Sala del Máximo Tribunal resuelve la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción número 28/2007-PL, y en la que señalan en forma clara y precisa los argumentos para sustentar el ejercicio de la facultad de atracción, pudiéndose distinguir en dicha argumentación por lo menos dos temas de fondo y uno más de carácter procedimental, y aunque los tres son importantes sobresale el interés por la autonomía universitaria consagrada y protegida por la Constitución Política de nuestro país.

"Los derechos humanos de los miembros de la comunidad universitaria, no son menos importantes; de ahí que deba encontrarse el justo equilibrio entre derechos y obligaciones.

"Un tercer aspecto es la autogestión junto con la libertad académica, referidos a la razón de ser de la autonomía universitaria. Y si por parte esencial del sistema educativo nacional siempre tiene como referencia los **derechos de todos sus miembros** considerando en su más amplia acepción el derecho a la educación como derecho humano ante la universidad pública.

"Sin lugar a dudas es compromiso por herencia, por moral y por justicia estar alerta ante quienes, aprovechando los nuevos rumbos, desean hacer valer intereses particulares o de grupo por encima de los institucionales. Como dicen los distinguidos juristas Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López: '**La clave de defensa de la autonomía universitaria se encuentra en los cimientos sobre los que se erige la universidad pública.**'

"La autonomía universitaria es producto de la razón, la conciencia, el valor, la dignidad, pero sobre todo es un elemento indisoluble para que la educación sea verdaderamente el instrumento de justicia para los necesitados, y sin lugar a dudas el bien supremo del patrimonio de la universidad, pues de él depende el progreso y extensión de la ciencia, el arte y la cultura alejados del poder político o del poder económico, es pues el nutriente, y merece que se preserve y se defienda ante la simpleza y la rudas equivocaciones de quien creyéndose conecedor del derecho busca anularla sin sentido y sin razón, es por ello, que con lo que se viene argumentado esperamos y confiamos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con mayores elementos de valoración jurídicos respecto de lo que implica la autonomía universitaria.

"El derecho como producto social atiende el entorno y a circunstancia, por eso es grave que la Juez, en su resolución, no considere la razón de ser del derecho y atribuya a los representantes del rector de la universidad, la intención del engaño, para inducir su criterio; y en cambio, se prejuzgue el quehacer universitario, suponiendo que las manifestación (sic) son porque la comunidad confunde los términos autonomía y soberanía o porque nos crea inconscientes para que supongamos que la universidad, por ser autónoma, es exógena del Estado.

"Expuesto todo lo anterior, desde este momento y por la trascendencia que tiene la autonomía en la universidad pública, muy concretamente por el estado crítico y lamentable no sólo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, sino de otras diecinueve universidades y las restantes que van en dirección a una crisis económica, que con seguridad disminuirá la investigación científica, la difusión de la cultura, la creación artística, la tecnología y la calidad educativa, lo que sí vendrá a ser en realidad un daño irreparable a los derechos humanos, pues la simulación en la educación es una farsa y un engaño en contra de la juventud estudiosa, pues al ser su educación deficiente y nulo su conocimiento en ciencias, tecnología y arte, es como si no estudiaran, pues aunque lleguen a tener un título no tendrán las capacidades ni la preparación para incluirse en el mercado laboral y entonces el fracaso de las universidades será el fracaso del sistema educativo nacional con seguro estancamiento económico y con periodos de regresión de la economía, que al final de cuentas trascenderá a todas las estructuras sociales, a mayor desempleo mayor pobreza, mayor inseguridad, mayor desequilibrio económico, mayor desesperación social, esos y otros males que sólo con la educación de calidad, basados en la formalidad de la enseñanza universitaria, se pueden superar.

"Siguiendo los criterios jurisprudenciales del Máximo Tribunal respecto de la resolución del 6 de febrero de 2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 28/2007-PL, en la que se exponen los argumentos para sustentar el ejercicio de la facultad de atracción. Son dos temas de fondo: la autonomía universitaria protegida por la Constitución, y el otro a la salvaguarda de los derechos humanos de los miembros de la comunidad universitaria. La universidad en uso de su autonomía realiza su autogestión y libertad académica, así como con la facultad de autorregulación.

"El alcance del derecho a la educación, en términos del artículo 3o. constitucional, en relación directa con el artículo 138 de la Constitución Particular del Estado de Michoacán, y su eventual vulneración por la fijación de un

cobro por parte de la autoridad universitaria. De donde se desprende la interrogante si es o no válido cobrar cuotas por la inscripción del quejoso:

"El artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, no puede ser meta-constitucional, pues ello afectaría a todo el sistema jurídico nacional y, por tanto, la a quo no puede darle un alcance que no tiene, recordando que toda norma tiene un ámbito de validez y aplicación y este principio no puede ser rebasado por el criterio de la Juez sólo porque se le ocurre, pues si bien es cierto que tiene facultades para interpretar y aplicar la ley, dichas facultades están acotadas por la propia ley, pues el precepto que se invoca de la Constitución Particular del Estado, tiene un destino, un destinatario y un límite de aplicación.

"El destino, es gratuidad en todos los niveles de educación que comprenden desde preescolar hasta licenciatura.

"Destinatario, lo es todos (sic) los alumnos que se inscriban en las instituciones educativas dependientes del Ejecutivo, las cuales se enlistarán en líneas adelante.

"El límite de aplicación de la norma, lo es en las instituciones de educación superior dependientes del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

"Con respeto y admiración nos permitimos referirnos a algunas partes del texto extraordinario, obra de los juristas, doctores Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López, denominada '**Autonomía Universitaria y Universidad Pública el Autogobierno Universitario**' que, entre otras cosas, se ocupan de darnos una definición a lo que debe entenderse por autonomía universitaria, señalando que: 'es el principio establecido en la Carta Magna, para otorgar una protección constitucional especial a la universidad pública, a fin de que pueda cumplir con la obligación constitucional y la responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios de una educación superior de calidad'.

"Igualmente, hacen referencia a los juristas mencionados al contenido del Diario de Debates con motivo de la Ley Orgánica de la UNAM, del 6 (seis), de enero de 1945 (mil novecientos cuarenta y cinco), en que se dio la actividad del legislador para reformar el artículo 3o. constitucional, quedando en forma muy clara que las universidades públicas gozarían de autonomía, elevada a rango constitucional, **con el propósito de que sus fines se dieran con las condiciones básicas inmodificables e intemporales.**

"Dicen los juristas González Pérez y Guadarrama López, que por condiciones básicas se entienden 'los requerimientos mínimos para el adecuado funcionamiento institucional-educativo de la universidad pública', y que esas condiciones son para que la universidad en el ejercicio de su autonomía elija la forma de gobierno y de designación de las autoridades; el establecimiento de programas y planes de estudio, de investigación, líneas de cultura, y muy importante la libre administración de sus partidas presupuestales y la generación de ingresos propios.

"Señalan también los propios juristas que las condiciones inmodificables, conllevan el que los requerimientos mínimos no pueden ser susceptibles de ser cambiados y mucho menos transgredidos por actos jurídicos o administrativos, y que las condiciones intemporales dan a esos requerimientos mínimos la cualidad de ser permanentes y, por tanto, su observancia no caduca.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en defensa de la legalidad, la justicia y la existencia de la universidad pública autónoma, reconoce la autonomía especial, la cual ha estimado que radica en que la universidad pública está dotada de la facultad de autorregulación y de autogobierno para ofrecer una mejor educación superior y sustentar el quehacer universitario en la libertad de enseñanza y en criterios estrictamente académicos para el logro de sus fines, señalados en nuestra Carta Magna.

"Tengamos en cuenta la referencia que hacen los mencionados juristas González Pérez y Guadarrama López, al referirse a la propuesta del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Alfonso Caso, quien propuso, previo a la elevación de la autonomía constitucional a dicha casa de estudios, tres principios básicos, uno, la autonomía como 'corporación pública'; dos, el carácter distintivo de las autoridades universitarias; y tres, la concepción de la universidad.

"Así pues, la universidad pública autónoma es conforme a derecho una institución jurídica, conceptuada en el derecho, dotada de una autonomía **especial** para que cumpla tareas específicas que demanda la sociedad al Estado y esas tareas son la educación, la investigación científica y la tecnológica, la difusión y extensión de la cultura, las creaciones del arte, la preservación de las tradiciones, valores y conocimientos considerado el no permitir injerencias de factores, sectores o entes que tengan intereses particulares o de grupo, a fin de salvaguardar los principios con que debe darse el proceso de enseñanza aprendizaje, por eso es que el Máximo Tribunal de Justicia en nuestro país reconoce la facultad de autorregulación y autogobierno, todo, como ya se dijo, dentro del orden jurídico nacional.

"Sólo el buen juicio de la lógica salva la buena fe de las instituciones que, por sus fines la tienen y salvaguardan la autonomía.

"Las erogaciones que la universidad pública autónoma lleva a cabo para cumplir sus tareas y funciones se dan como parte de la autonormación y autorregulación, por ello, deben contar siempre con los recursos necesarios para todas sus actividades, dándose la libre determinación sobre el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados como resultado de los instrumentos (convenios y contratos) celebrados con los diversos sectores productivos, gubernamentales y privados.

"Insistimos en preservar la autonomía no por capricho, sino para que en esa facultad toda actividad académica, científica, cultural o de difusión se dé conforme a la libertad de pensamiento, a la verdad científica, a la armonía, a la tolerancia, a la paz y a la justicia, y en ello ha de contribuir la sociedad entera, empezando por defender la autonomía, evitando los riesgos de intromisiones, aunque es bien cierto que hay riesgos inevitables como cuando es necesario establecer una cuota de inscripción determinada por la autoridad universitaria para inscribir a sus alumnos, pues, como en el caso concreto que nos ocupa, se ha atraído, un criterio político sobrepasando al criterio académico y la necesidad de recursos que cada día son más indispensables para continuar con la actividad universitaria, por ello, se insiste, en utilizar la autonomía universitaria, por ello, se insiste en utilizar a la autonomía universitaria (sic) como mecanismo de defensa contra la insensibilidad y falta de cooperación.

"La autonomía a la universidad pública, le obliga al ente a buscar la autosuficiencia, pero siempre con la base de los presupuestos que el Estado ha de proporcionarle, especialmente la Federación, como es el caso de la Universidad Michoacana, pues para el Estado de Michoacán, el más pobre en sus finanzas estatales en todo nuestro país, le sería imposible costear a la universidad.

"Como parte de un autoanálisis reconocemos, que no sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás tribunales de administración de justicia, son obligados a salvaguardar y garantizar la autonomía universitaria, pues la garantía y salvaguarda empieza por la tarea de cumplir adecuadamente sus fines, con la calidad y la idoneidad que sea útil para su alumnado.

"Reiteramos, que la autonomía universitaria es un instrumento, que permite y obliga a dar educación de calidad con principios científicos entendiéndolo que la ciencia es verdad y no simples dogmas o ideologías, por lo cual,

la autonomía universitaria es característica propia de la universidad pública, como parte esencial que otorga la Ley Suprema de la Nación, comprendiendo derechos y obligaciones para cada uno de los miembros de la comunidad siempre bajo un orden esquemático fundado en la democracia, la solidaridad en los principios e ideales de la nación, siendo una institución formadora de profesionistas con conciencia y valores en bien de la sociedad.

"Insistir en la autonomía universitaria e insistir en el sometimiento de todas las instituciones jurídicas al orden jurídico nacional, por ello, cabe tener en cuenta la ejecutoria (sic) que enseguida se transcribe:

"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO. ..."

"La universidad pública autónoma, como ente de buena fe, debe contener un principio de voluntad, mismo que anima la formulación de sus estatutos, reglamentos, acuerdos, y todas aquellas disposiciones fundamentales para su operación, las cuales han de tener referencia y repercusión tanto interna como externa y, por consiguiente, habrán de generar tantos derechos como obligaciones, ya que sólo así se podrá hablar de rectoría institucional, por eso la voluntad se entiende como el deseo para llegar a una satisfacción.

"Ya hemos señalado que los miembros de la comunidad universitaria lo mismo tienen derechos que obligaciones y que ni unos ni otros son infinitos, pero siempre la universidad pública debe actuar con respeto a los derechos humanos de todos y cada uno de sus miembros, tomando en cuenta el interés general de la universidad para que en una valoración razonada y equitativa se entienda siempre que el bien máximo es la universidad entendida en todas sus partes, tareas, normas, patrimonio y sujetos. En ese sentido, conviene tomar en cuenta la tesis que enseguida se transcribe:

"SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE NEGARSE CONFORME A LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS, CUANDO EL INTERÉS CONSTITUCIONALMENTE TUTELADO, ES PREFERENTE AL DE LA QUEJOSA. ..."

"Es necesario tomar en cuenta, que todo miembro de la comunidad universitaria tiene derechos como ya antes dijimos y lo mismo obligaciones, así, por ejemplo, tienen derechos fundamentales como los que surgen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se haya (sic) la libertad de cátedra, la libre investigación, el derecho a la información, la

igualdad a la libertad de expresión y manifestación de las ideas, a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la justicia, y otros derechos de tipo académico y de participación en la vida institucional en términos de la normatividad.

"La posibilidad, la necesidad o el deseo que generan expectativas de derechos, como puede ser la gratuidad infinita en todos los niveles de educación y en todas las instituciones, no puede ser exigida esa posibilidad a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, porque no existen condiciones de que dicha casa de estudios pueda cumplir esas expectativas sin demeritar su ya de por sí lamentable estado financiero y, por consecuencia, demeritar su oferta educativa y de servicios, a mayor abundamiento, nos permitimos citar la siguiente tesis de jurisprudencia:

"'IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES, NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. ...'

"Ser estudiante o receptor del derecho a la educación, no implica que no deba hacerse esfuerzo o sacrificio para educarse o para obtener un grado académico, pues siempre será necesario que el alumno invierta tiempo, para inscribirse, en la institución educativa que, por interés y mérito le corresponde, o en último caso en la que conforme a sus conocimientos le pueda ser permitido, luego, el esfuerzo de asistir a las clases, de estudiar, de examinarse y así sucesivamente, pero no son los únicos esfuerzos que ha de hacer el estudiante y la familia de que depende, pues requieren comprar ropa, uniformes, calzado, algunos libros, otros útiles escolares.

"Los más de los estudiantes influenciados por la globalización y el consumismo de la economía, ponen como condición a sus padres que les compren ropa y zapatos de marca, equipos de cómputo, teléfonos de última generación, dinero para gastar en traslados y alimentos cerca de su escuela, y cuando esto no lo obtiene, un altísimo número deserta, siendo el fracaso más evidente de los planes y proyectos de la política económica.

"Quienes desean estudiar, no desertan ni dejan de ir a la escuela porque se les requiera una cuota de inscripción, como en el caso concreto se le llegó a solicitar a las referidas impetrantes de amparo (sic), y más aún, hay miles de alumnos en la Universidad Michoacana, a los que nunca se les ha exigido pago de cuota alguna, sino se les dispensa tal exigencia y a muchos más aparte de que se les dispensa el pago de cuotas se les da albergue en casas de estudian-

tes, donde cuentan con lo más elemental, cama, cobijas, almohadas, alimentos, agua, luz, teléfono, computadoras y hasta apoyos económicos para gastos de pasaje y otros gastos elementales, aunados a un seguro de salud.

"Al quejoso y a la generalidad de los alumnos se les ha exigido el pago de una cuota, en el caso concreto, menor a quinientos pesos para poder ser inscritos, y cierto es que a la trivialidad y a la mente insulsa, le parecerá que el monto es lo de menos y que lo que importa es la legalidad del pretendido cobro, y si éste es constitucional o inconstitucional, pero las cuotas no es requisito indispensable para inscribirse en la Universidad Michoacana, pues todos aquellos que no puedan pagar porque carecen de recursos y muchos también que teniéndolos fingen no tenerlos, logran su inscripción sin pago alguno. ¿Por qué se dispensa las cuotas a los estudiantes de escasos recursos? Porque la universidad es autónoma, porque es humanista, porque cuenta con la libertad de la libre administración de su presupuesto.

"La universidad como institución refiere la existencia de un mundo simbólico, que vive una realidad, en la que se van cumpliendo sueños, metas y deseos en la medida que se van generando esos mismos simbolismos, porque sin morir se renueva cada día, pues las expresiones de los sentidos se dan en una cultura determinada en la que se codifican las relaciones de todos los miembros de su comunidad.

"La socialización se da en actos y acciones que comprenden procesos básicos para posibilitar la incorporación social del individuo y su participación, sea cual fuere su carácter en la misma sociedad, por eso es que la universidad de forma natural vincula los deseos del sujeto con aspectos sociales permitidos y los opera en los niveles propios de su aspiración tomando en cuenta un orden fenomenológico y un orden metodológico.

"La sociedad es acreedora del Estado, pues el Estado tiene el poder que el pueblo le otorga, por eso el Estado tiene obligación de invertir en la educación y lo hace en las universidades públicas autónomas, la cual funciona gracias a los presupuestos que del Estado recibe, pero también es justo que quienes puedan pagar contribuyan al gasto universitario, y esta aseveración no es peregrina, pues podemos encontrar en millones de páginas del Internet cómo la mayoría de los estudiantes de todas las universidades, aun siendo estudiantes pobres de recursos, son ricos en sentimientos de responsabilidad y solidaridad y la mayoría considera que se debe cobrar a todos los estudiantes para inscribirse aunque sea mínima, pues con razón o sin ella consideran que es necesario apoyar en algo a las universidades públicas.

"Merced a su autonomía, la universidad cuenta con un marco jurídico que regula su vida institucional para administrar su patrimonio y, por consecuencia, sus ingresos y egresos, buscando preservarlo e incrementarlo, tomando en cuenta sus condiciones propias y las de toda su comunidad.

"Ahora bien, para entender el asunto del caso concreto, es conveniente citar los hechos que dan origen a la demanda de amparo, por parte de ***** **(sic)**, para ello, es indispensable hablar de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por ser la primera universidad autónoma de nuestro país; sus orígenes se remontan al año 1540, cuando Don Vasco de Quiroga fundara en la ciudad de Pátzcuaro el Colegio de San Nicolás Obispo; Carlos I de España, expidió una Cédula Real el 1o. de mayo de 1543, en la que aceptaba asumir el patronazgo del colegio, el **(sic)** se creaba para instruir y educar a los naturales del antiguo reino de Mechuacan, por sentimientos humanistas, con lo que a partir de esa fecha, pasaba a ser el Real Colegio de San Nicolás Obispo.

"Toda facultad, poder o derecho que adquirimos por derecho natural, por concesión o por disposición de la ley, ha de ejercerse con prudencia y responsabilidad, así la **autonomía** como facultad, intrínseca de la universidad, su ejercicio entraña responsabilidad.

"La **autonomía** como facultad en el proceso para la toma de decisiones libres sustentadas en la propia conciencia de la persona, le permite establecer valores, derechos, principios, creencias, toda vez que la voluntad no es en sí misma una facultad intelectual, ni tampoco es una facultad irracional. Como dice Ferrater Mora, los actos se ejecutan conforme a la razón. La voluntad pertenece al orden del intelecto.

"La **autonomía** no es innata en la condición de universidad, es un logro de la razón y la conciencia crítica para el progreso de la educación, la investigación científica, la difusión de la cultura, la extensión universitaria y las creaciones artísticas, para satisfacerla **(sic)** las necesidades del ser humano, en su camino a la integración social. No partimos de la autonomía, sino que llegamos a ella.

"En la **autonomía universitaria**, existe un principio, interno a la propia conciencia de la comunidad universitaria que lo ha interiorizado a través de un proceso de construcción progresivo y para crear la regla producto de una decisión libre, y digna de respeto en la medida que exista solidaridad. Por eso,

la responsabilidad es un valor que está en la conciencia de la persona, que le permite reflexionar, administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos, los que deben ser siempre en el plano de la moral, para aplicarlos en un plano ético siempre en pro del mejoramiento personal, laboral, social, cultural y natural.

"¿Por qué todo lo anterior?"

"La **Universidad Michoacana de San Nicola** (sic) **de Hidalgo** ha tenido una vida azarosa por ser un centro de convergencia del pensamiento universal, pero siempre humanista, por tanto, es la primera en nuestro país en tener el rango de autónoma, para que sea la razón, la lógica, la ciencia, la justicia, la verdad, la conciencia, el nacionalismo y la solidaridad humana lo que modere sus tareas y desarrolle los valores y conocimientos de su comunidad, pero ello no sería posible, si se vulnera la **autonomía**, pues muy pronto la educación caería víctima del populismo y de los fanatismos ideológicos, que siempre serán enemigos de la verdad y de la ciencia, los cuales habrá de defender siempre la universidad pública.

"En el afán de comprender los alcances del atentado que la a quo hace contra la autonomía universitaria, hagamos los siguientes razonamientos:

"I. **El derecho ni es absoluto, ni es infinito**, por consiguiente, tampoco lo son las obligaciones, veamos un ejemplo, la obligación de dar alimentos, corresponde a los padres, y en ausencia de ellos, a otros agnados o cognados del acreedor alimentista, y en el concepto de alimentos está incluida la comida, el vestido, la habitación, la asistencia en caso de enfermedad y tratándose de menores los gastos necesarios para su educación.

"Respecto a la obligación de dar alimentos, éstos deben ser proporcionados a la proporcionalidad de quien debe darlos y a la necesidad de quien debe recibirlos.

"El obligado a dar educación lo es hasta la medida de sus posibilidades y el derecho de quien recibe la educación es conforme a su necesidad, es decir, debe haber un equilibrio entre dar y recibir, por razón lógica y sencilla, el ser humano es resultado del equilibrio de la naturaleza y su salud depende de que se mantenga en equilibrio su organismo, y dentro de la sociedad sus derechos y obligaciones han de mantenerse en equilibrio, sobre todo para que no se hagan nugatorios los derechos tanto los naturales como los sociales.

"En la demanda de amparo, el quejoso aduce que la universidad no debe requerirle de pago alguno para poderse inscribir en un nuevo ciclo escolar, y alega en defensa de su negativa, que por reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se reformaron los artículos 138 y 139, ordenamientos que establecen el derecho de las personas a recibir educación por parte del Estados (sic) y sus Municipios en los niveles, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, y que el artículo tercero transitorio de la reforma de los precepto (sic) invocados señala como obligaciones que serán graduales y progresivas, y que inicialmente la gratuidad se aplicaría en el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de la licenciatura, lo cual es cierto, pero el artículo 138 que se cita, **señala el derecho de los individuos a recibir educación del Estado y sus Municipios, pero termina diciendo: 'Toda educación que el Estado imparta será gratuita', de donde se infiere que la palabra 'Estado', se refiere al Estado de Michoacán en su administración pública directa o desconcentrada,** pero no en el sector paraestatal autónomo, y esto es claro en la intención de la iniciativa del entonces gobernador Leonel Godoy Rangel, la cual fue catalogada en su momento por la mayoría de la sociedad michoacana como una medida populista y de política irracional, pues todos sabíamos los problemas que se enfrentaría el sector educativo, pero no supimos que tal iniciativa pudiera afectar la vida institucional de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y para ello nos referimos concretamente al Convenio de Colaboración para la Implementación de la Gratuidad de la Educación Media Superior y Superior de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, celebrado entre la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Gobierno del Estado, el cual es un verdadero concierto de voluntades, que da origen a derechos y obligaciones por lo pactado en el mismo y como obligación del Gobierno del Estado, es que la administración estatal haga entrega de recursos para que se dé la gratuidad de inscripción de alumnos en nuestra casa de estudios para los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012, comprometiéndose, además, a reconocer y respetar la autonomía de la Universidad Michoacana y, por consiguiente, su esencia y sus fines.

"Así pues, el convenio a que nos referimos al párrafo anterior, es muy concreto y tiene vigencia por dos ciclos escolares, los cuales ya se cumplieron y, por tanto, se encuentra liquidado dicho convenio, el cual, por su naturaleza, goza del principio de la buena fe, y no existe prueba en contrario que ponga en duda sus términos y condiciones. Además, no existe ningún interés de renovarlo independientemente de que el Gobierno del Estado haya o no cumplido con su obligación con la universidad, por tanto, la invocación del convenio

por parte del quejoso y el reconocimiento que del mismo hace el a quo en su resolución, carece de sustento, pues la dicha fuente de obligaciones ya no lo es, toda vez que fue para crear derechos temporales, los cuales se cumplieron, como bien lo reconoce la (sic) demandante de amparo cuando dice que no hizo pago de inscripciones anteriores.

"Si la pretendida reforma a la Constitución particular (sic) del Estado de Michoacán, a favor de establecer la gratuidad plena y total de la educación, abarcando la administración y el quehacer de la Universidad Michoacana, hubiera sido la intención del gobernador del Estado de ese tiempo o de los legisladores, seguramente habrían pensado en reformar la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y así habría quedado contenido en el artículo 138 o en el 139 o en algún otro numeral en la Constitución reformada, pero al no hacerlo, es por demás evidente que nunca se contempló que los (sic) dispuesto en los artículos mencionados, se incluyera a la Universidad Michoacana, pues ésta es un ente jurídico especial e investido de autonomía y personalidad jurídica, que si bien no es elemento exógeno del Estado, si es un ente sui generis que, por sus tareas y esencia es una institución de buena fe, como enseguida lo veremos:

"En efecto, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por ser una institución de educación, goza del principio de la buena fe y desde su orígenes y hasta nuestros días, busca preservar y acrecentar los valores del humanismo, como prueba de ello, es que siempre ha sido receptora de todos los individuos especialmente jóvenes, que buscan en la educación un instrumento y un medio para lograr desterrar su ignorancia y sus carencias, a fin de alcanzar mejores condiciones de vida y la justicia social como el anhelo constante reiterado de los miembros de la sociedad mexicana.

"Es por ello, que a todos aquellos aspirantes que han sido rechazados de instituciones de nivel medio superior y superior, de sus lugares de origen, porque no acreditaron un examen de conocimientos para ser admitidos, o porque no tiene para pagar altas cuotas de las instituciones educativas a las que desearían ingresar, en la Universidad Michoacana se les recibe y se les alberga en casas del estudiante donde no viven con lujos ni se derrochan los recursos, pero sí cuentan con un techo bajo el cual tiene cama, colchón, cobijas, sábanas, cocinas y comedores, donde cocineras pagadas por la universidad les preparan y sirven sus alimentos diarios, veces tres (sic) durante el día, tienen además agua potable, baños, regaderas, materiales de limpieza y aseo personal, servicio de teléfono, Internet, computadoras y algunos materiales escolares,

incluyendo pequeñas bibliotecas, y todo gratis, y aun muchos de ellos reciben alguna cantidad de dinero a manera de beca para ayuda de transporte y algunos gastos personales, todo limitado al presupuesto escasísimo de la Federación y más el del Estado, por tanto, quien no puede pagar ni costear su educación, la universidad con sus recursos tan escasos, atiende a quienes necesitan y, por tanto, jamás se les requiere pago alguno, sólo ocasionalmente cuando reprueban materias, deben realizar un pago por derechos de exámenes extraordinarios o extraordinarios de regularización, y eso sí, en la mayoría de los casos deben hacer pago para la obtención de su título y cédula profesional, pero es justo que quien pueda contribuir a costear su educación lo haga aunque sea en forma mínima, pues lo contrario implica dañar más a la economía general de la población y a la particular de la universidad.

"Por todo lo anterior, es que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, desde siempre ha atendido a quienes no teniendo posibilidades para invertir en su educación, reciban la oportunidad, sin necesidad de leyes, ni de decretos, ni de acuerdos, ni de convenios, ni de reformas, ni proclamas, ni pactos de quién sabe dónde, ni convenciones de quién sabe dónde, la Universidad Michoacana por su autonomía administra sus ingresos los cuales provienen esencialmente de la Federación y un pequeño porcentaje del Gobierno del estado (sic) de Michoacán.

"Cabe señalar el alto costo que tiene proporcionarle educación media superior y superior a una persona, así, por ejemplo, una institución privada cobra en promedio a sus alumnos ciento diecisiete mil pesos por año, entre inscripciones, pago de colegiaturas mensuales, pago de derechos de biblioteca, aportaciones de materiales didácticos, pago de fortalecimiento a las instituciones, prácticas, uso de laboratorios e instrumentos.

"La Universidad Nacional Autónoma de México, de su presupuesto de egresos, promedia por alumno un costo de cincuenta y nueve mil trescientos pesos por año, y requiere, por tanto, que sus estudiantes aporten recursos monetarios para poder solventar los gastos de su administración u operación. En el Estado de Michoacán, la máxima casa de estudios de nuestro país ha tenido a bien establecer un campus en la ciudad de Morelia, Michoacán, donde se ofertan diversas licenciaturas, maestrías, especialidades, cursos de capacitación y adiestramiento y otros diversos servicios educativos y de extensión universitaria, que vienen a favorecer la educación en el Estado, y aunque se imparte en este Estado, pues no puede ser que se le quiera aplicar también lo que disponen los artículos 138 y 139 de la Constitución Particular del Estado

y tenemos que defender los michoacanos la presencia y el quehacer de la Universidad Nacional Autónoma de México en su esencia y valores, porque lo necesitamos.

"La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo destina de sus recursos presupuestarios poco más de treinta y ocho mil pesos por alumno al año, reconociendo que existen carreras o licenciaturas con muy alto costo y otras menor al promedio, pero ahí estriba el equilibrio del gasto y su racionalidad, por tanto, no es mucho ni poco, sino es simplemente una inversión para producir cultura, educación y arte para la sociedad, siendo por ello, que si una gran parte de su alumnado puede contribuir al gasto, lógico es que lo haga.

"La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en su artículo 138 establece que: 'Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.'

"Sin prejuizar, si la iniciativa y si la aprobación de la misma fueron decisiones populista (sic) o no lo fueron, si fueron oportunas o no lo fueron.

"La realidad es que existe tal ordenamiento, pero es muy claro que no afecta y ni debe afectar la vida institucional de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, como enseguida lo veremos:

"El Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, conforme a la ley, es rector y director de la educación, ello, por analogía, del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por consiguiente, cuenta con una estructura a partir de una secretaría estatal de educación pública en que quedan comprendidos y sectorizados todo (sic) los sistemas y subsistemas que corresponden al Estado.

"Tal vez la Juez natural del amparo del que se deduce el fallo que se revisa, desconoce que el Gobierno del Estado de Michoacán tiene en su estructura educativa instituciones de educación preescolar, de educación primaria, de educación secundaria, de educación media superior en su nivel bachillerato, en su nivel licenciatura y hasta posgrados, por lo cual, queda más que claro que el precepto constitucional invocado en el párrafo anterior establece la gratuidad, sí en todos los niveles, pero que corresponda al sector educativo sobre el que dispone y administra el Poder Ejecutivo del Estado, así, por ejemplo, tenemos que existen:

- "• Más de ocho mil instituciones de preescolar;
- "• Más de diez mil de nivel primaria;
- "• Más de cuatro mil instituciones de nivel secundaria;
- "• Más de dos mil instituciones de nivel medio superior; y,
- "• Más de sesenta instituciones de nivel superior con licenciaturas y especialidades.

"Todas directamente dependientes del Ejecutivo del Estado y sectorizadas a la Secretaría de Educación Pública, como referencia diremos que existen pues escuelas de educación preescolar o kinder garden, primarias, secundarias, Colegio de Bachilleres, Emsads, Cebetis, Cebetis, Conalep, Telebachillerato Michoacán, Telebachillerato Comunitario, universidades tecnológicas, universidad virtual que oferta cinco carreras actualmente y una maestría, tecnológicos en seis Municipios, que ofertan veintiséis licenciaturas, maestrías y especialidades. Sobre todas ellas se da la facultad del gobernador del Estado para administrarlas, toda vez que el artículo 7o. de la Constitución Política del Estado señala que el gobernador podrá crear, modificar o extinguir mediante decreto o acuerdo administrativo, conforme al presupuesto de egresos del Estado, organismos descentralizados y desconcentrados, así como empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos y entidades de la Administración Pública Paraestatal, independientemente de la denominación que se les dé y asignarles las funciones que estime conveniente. En el caso de los fideicomisos, su constitución se sujetará a lo que establezcan las leyes respectivas.

"Así pues, es claro que al margen de las razones que tuvo el gobernador Leonel Godoy para reformar la Constitución Particular del Estado y establecer la gratuidad en la educación, y que el Congreso aprobó dicha iniciativa mediante sendo Decreto Número Doscientos Trece, de fecha seis del mes de agosto de dos mil diez, el alcance de dicha reforma está relacionado única y exclusivamente a los servicios educativos que presta el Estado y sus Municipios, no así a la Universidad Michoacana, que se sustenta en un subsidio proveniente de la Federación y el cual alcanza más del ochenta por ciento del gasto que se genere en la operación y administración de la universidad.

"Para ser más claros y precisos y demostrar que el artículo 138 de la Constitución Particular del Estado ni en su iniciativa de creación reformista, ni en la

actividad legisladora de la Cámara de Diputados que la aprobó se pensó en involucrar a la Universidad Michoacana y tampoco conculcar su autonomía es que el Estado y la Universidad Michoacana y tampoco conculcar su autonomía es que el Estado y la Universidad Michoacana (sic) de San Nicolás de Hidalgo, concertaron un convenio, preciso y determinado mediante el cual, por los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012, la universidad no cobraría cuotas de inscripción y el posible ingreso que implicó el no cobro, sería resarcido por aportaciones de Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado a la Universidad Michoacana.

"La pregunta lógica es, si quien formuló la iniciativa y quien la aprobó en su aspecto de gratuidad en los servicios de educación del Estado, hubiera pretendido también incluir a la Universidad Michoacana, lo lógico es que hubiera hecho referencia precisa en dicho precepto reformado, o a lo largo del decreto incluyéndolo en algún artículo transitorio, cosa que no existe, y es por ello, la firma del convenio a que hacemos referencia en líneas precedentes, como tampoco ocurre en los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las instituciones públicas de educación media superior y superior, obligadas a proporcionar la gratuidad de los servicios educativos, acto en el cual, no aparece mención alguna de la Universidad Michoacana.

"Por consiguiente, se dispensó el pago de inscripciones a los alumnos que cursaron estudios de nivel medio superior y superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por los ciclos 2011-2012 y 2012-2012, pero toda vez que las obligaciones y derechos aun de terceros fueron cumplidos y agotados, no se (sic) existe razón alguna para pretender que el artículo 138 de la Constitución Particular del Estado o el convenio que se menciona, impidan que la Universidad Mexicana (sic) de San Nicolás de Hidalgo, fije como requisito de ingreso o de inscripción el pago de alguna aportación económica.

"No compete a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, exigir al Gobierno del Estado un nuevo convenio, lo que sí compete es pedir y demandar solidaridad a todos los que puedan contribuir con aportaciones económicas y de servicios al quehacer de la Casa de Hidalgo, es por ello, que todos los que aspiren a estudiar en las aulas universitarias, y puedan pagar una cuota de inscripción deban hacerlo y quienes no puedan pagar sean siempre como ha sido, que no paguen, y si necesitan un techo, una cama, cobijas, agua, luz, alimentos, teléfono, instrumentos de cómputo y útiles escolares, que la universidad en buen uso de su autonomía les apoye en la medida de sus posibilidades, desde luego, sin olvidar que la tarea sustantiva es la educación, la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria.

"El fallo que se recurre conculca los derechos y deberes consagrados en los artículos 1o. y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la inexacta aplicación que la Juez de inicio en el juicio de amparo que nos ocupa, hace en la resolución que se combate, toda vez que si bien es cierto dispone que:

"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, 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, independencia, indivisibilidad y progresividad ...', ello es así, porque del considerando sexto de la sentencia que se revisa, la Juez al hacer estudio de fondo asegura en lo que denomina '**Análisis temático del concepto de violación**', que son fundados los conceptos de violación, porque los actos reclamados en el juicio, redundan básicamente en que a juicio del quejoso le impide ejercer a plenitud el derecho humano a la educación, desestimando los argumentos de que la Universidad Michoacana no debe ser afectada por las reformas a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, desestimando, igualmente, que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, es un ente jurídico con una autonomía especial que los sustrae de la acción directa del Ejecutivo del Estado, y que siendo un ente sui generis su vida institucional está regulada en forma especial por su ley orgánica, como disposición emanada del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al desestimar todo ello aniquila la idea del legislador y del constitucionalista al crear a las universidades públicas dotándolas de autonomía, resulta soso y sin sentido que se diga en la resolución que se combate que la actividad que desarrolla la universidad no es actividad ajena al Estado, pues es claro que no lo es, toda vez que es una de las causas y justificaciones de la existencia del Estado.

"En efecto, el Estado se justifica por la necesidad del bienestar social, es por ello, que el individuo renuncia a algunos intereses personales, a cam-

bio de vivir en sociedad, así, por ejemplo, acepta el límite de derechos y reconoce que los mismos no son infinitos, pues su derecho sólo llega hasta donde están los derechos de los demás, por eso las universidades nunca dejarán ser parte del Estado, pues son instrumentos que el propio Estado utiliza para satisfacer de una de las necesidades más elementales del ser humano que es la educación, a la cual sólo situamos después de las necesidades alimentarias, de habitación y de salud, necesidades que el Estado debe atender, para cada necesidad merece un trato y un planteamiento especial y único, y la educación, la investigación científica y la difusión de la cultura y el arte, el Estado en su ideal de bienestar y desarrollo de las condiciones humanas, establece como premisa la verdad científica, por ello, se requiere la calidad y la certeza de la educación que sólo las instituciones autónomas y ajenas a la visceralidad de los agentes predominantes de la sociedad le pueden afectar.

"La universidad pública autónoma, es y será siempre parte del Estado, siendo la cúspide del conocimiento, la ciencia, la razón y la lógica, con que el hombre debe actuar en su entorno social y en su tiempo.

"La gratuidad en los servicios que proporciona el Estado, en estricto sentido, es sólo un vocablo, pues la verdad es que en el Estado Mexicano, los servicios no son gratuitos, toda vez que son costeados por el pueblo mediante el pago de impuestos, los cuales, por lo menos en teoría, son proporcionales bajo el principio fiscal de que quien más gane y más tenga que pague más, y es entonces que el Estado a través de la norma de derecho económico busca el justo reparto de la riqueza nacional, aquella que proviene de los recursos naturales que sean patrimonio de la nación, es decir, del pueblo y la parte de la riqueza que se genera mediante el trabajo de los mexicanos.

"Entonces, el Estado mediante la aplicación de medios y mecanismos hace lo posible por distribuir la riqueza con la idea de la equidad y la proporcionalidad, y así otorga servicios a la comunidad, de alimentación, de vivienda, de salud, de educación y otros muchos, por tanto, no existe gratuidad real.

"Puede existir gratuidad en servicios de educación o salud u otros en México, pero sería para extranjeros, que no son parte de la nación mexicana y que, por tanto, no son dueños de los recursos naturales y no contribuyen al pago de impuestos.

"Desde luego, existen países sobre todo en Asia, como Kuwait y otros, pero no es el caso de México, por tanto, es necesario que todos contribuya-

mos en la medida de nuestras posibilidades a mantener y eficientar los servicios públicos, pero si alguien por extrema pobreza no puede pagar los servicios que recibe del Estado, pues no debe pagar, porque otros pagan por él, que son los que sí pueden y tienen para pagar.

"La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo tiene más de cuarenta mil estudiantes que cursan estudios de preparatoria, licenciatura, maestrías, doctorados, especialidades, residencia (sic) posdoctorales, pero algunos de ellos tienen años y más años inscribiéndose una y otra vez en preparatorias, cambiando el tipo de bachillerato, empiezan o terminan un área del conocimiento, no les gusta o consideran difícil de cursar las materias que las integran, no aprueban, no por falta de capacidad, sino de interés, recordando que para aprender se requiere querer y poder, prácticamente todos pueden, pero no todos quieren, por eso reprueban ya que faltan a clases, no estudian, ni dedican tiempo alguno a su escuela, pero se vuelven a inscribir, otros alumnos de la universidad han cursado hasta más de tres licenciaturas y así por el estilo, se inscriben además en cursos y talleres de distintas disciplinas, van uno o dos días y abandonan las aulas, y requerirles el compromiso de la constancia y la responsabilidad, pareciera que con ello se violan sus derechos humanos, cosa absurda, pues lo que se trata es de optimizar los escasos recursos de la universidad frente a las ilimitadas necesidades, por ello, pues, se insiste, en que quienes puedan pagar una cuota de inscripción tan mínima como las que se cobran en la Universidad Michoacana deben hacerlo.

"A las solicitantes (sic) del amparo que nos ocupa, se le (sic) requirió un pago para inscripción menor a quinientos pesos, y como ya se dijo, su estancia en la universidad por semestre cuesta poco más de veinte mil pesos, pero en fin las cantidades sean muchas o pocas si son ilegales y ofenden o anulan los derechos humanos, pues no deben cobrarse, pero en la universidad no es así, pues no se violenta ningún derecho. Una injusticia contra uno es una amenaza contra todos, y la injusticia contra la universidad, es una amenaza contra las demás instituciones de su misma naturaleza y carácter, por eso es necesario que se revoque la resolución que se combate.

"En primer lugar, la frase de que el régimen constitucional de protección de los derechos fundamentales emigró del sistema de garantías individuales al universal mediante el reconocimiento de los derechos humanos, es una frase impropia de la doctrina del derecho mexicano, pues emigrar significa irse, y el derecho mexicano no se ha ido, pero por ser un producto social tiende a su perfeccionamiento por la evolución que el dinamismo social le impone.

"Es verdad, el derecho es un producto social porque toda sociedad requiere del reconocimiento y creación de leyes para conseguir su progreso y perfeccionamiento, pues el no contar con un derecho sería imposible e infructuosa la convivencia, es por eso que el derecho se expresa como razón societaria para procurar la paz y la armonía, y México desde antes de la Colonia tuvo cada civilización su propio derecho, así, la cultura Tarasca, la cultura Mexica y la cultura Maya lo tuvieron, y luego, evolucionó por condiciones de la Colonia y siguió evolucionando con la Independencia y sigue evolucionando en la globalización y el consumismo que priva en la actualidad, y esos fenómenos inciden en todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad, por eso el servicio de la educación y la educación en sí demandan fuertes inversiones, esfuerzos y la participación de todos los sujetos involucrados en el proceso.

"Así pues, al analizar los preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que confieren el beneficio de la gratuidad a los servicios de educación que imparta el Estado y sus Municipios en sus distintos niveles formativos, no ha de olvidarse que el análisis de la norma demanda analizar por partes la norma, a fin de entender su contenido, su dirección y sus alcances, la semiótica nos remite a hacer uso de la sintaxis para realizar el análisis lógico formal de las proposiciones jurídicas, en tanto que la semántica nos manda a la investigación de los contenidos dados en el lenguaje jurídico y la tercera parte de la semiótica que es la pragmática que nos obliga a determinar el lenguaje que utilizamos en los procesos de las decisiones jurídicas.

"Resumiendo, la universidad pública es *res pública*, es creada por el Estado para servir al Estado, costada en su mayoría de egresos con cargo al Estado, generalmente la Federación que aporta entre setenta y ochenta y cinco por ciento del gasto corriente de las universidades.

"No es independiente ni ajena al Estado, por ello, es innecesario que la Juez del amparo en su resolución pretenda adjudicar a los universitarios una teoría de extraterritorialidad y exógena del Estado.

"La universidad pública no es un poder, pero sí es parte de la función del Estado, y como no legisla ni administra justicia al exterior, pues no se da en el ámbito del Poder Legislativo y tampoco en el ámbito del Poder Judicial, por consiguiente, queda comprendida en el ámbito del Poder Ejecutivo, pero como una institución *sui generis* por sus tareas, sus fines, sus objetivos, su

esencia y sobre todo por su autonomía en las cuatro vertientes a que se hizo alusión en líneas precedentes.

"Ningún universitario alumno de universidad pública, aunque no haya estudiado derecho administrativo ha llegado a pensar que la universidad es un Estado dentro de otro Estado.

"Con todo respeto y de forma muy sencilla sólo para hacer notar que la Juez no debe tratarnos como universitarios confundidos, todos sabemos y reconocemos que la universidad pública, la crea el Estado, la mantiene el Estado y la dirige el Estado, porque el Estado es el único rector y director de la educación, por tanto, tiene la responsabilidad plena y total para proporcionar los servicios educativos, pero lo hace conforme a la realidad y al entorno, esa realidad comprende sus recursos económicos, su estructura, sus planes y proyectos operando todo con principios en los que se guarda la norma y se preserva la estructura de la universidad pública por su autonomía.

"No es burdo señalar el dicho de un ex gobernador de una de las entidades federativas de nuestro país, que no se menciona su nombre por respeto, en una reunión de abogados generales de instituciones de educación pública superior, respondió cuando se le preguntó si él intervenía en la universidad autónoma de su Estado y respondió con un dicho 'El que pone y mantiene la casa, dice quién vive en ella, y qué se hace, la excepción es la universidad, que siendo del Estado, sus puertas son infranqueables ante el poder político y yo sólo tengo poder político, por eso me guste o no tengo que dejar que los universitarios se administren y gobiernen para poderles exigir lo que esperamos de la universidad, pues sé bien que ellos son vigilantes y Jueces del acontecer en este Estado, por tanto sé que nunca se saldrán del huacal que es su ley orgánica y los reglamentos que así mismos se han dado.'

"Asimismo, hacemos hincapié en que la juzgadora de distrito nunca estudió ni abordó las actuaciones concretamente por parte del gobernador del Estado; sin embargo, resulta curioso que conceda la protección al imponente de amparo en contra de los actos del titular del Poder Ejecutivo. Según el (sic) a quo, la obligación del Ejecutivo del Estado queda libre de su obligación de transferir recursos para la gratuidad de la educación, sencillamente con la exención del pago de las inscripciones, no obstante, su argumento es ilógico pues, usando las palabras del propio (sic) Juez, es una falacia informal, puesto que es evidente que la carga no recae directamente sobre el Ejecutivo del Estado, sino sobre y en perjuicio del patrimonio de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

"Insistimos en que la Constitución Local, no debe interpretarse ni aplicarse con criterio meta-constitucional so el (sic) pretexto de mejorar o ampliar los derechos humanos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que toda norma tiene un ámbito de validez y aplicación, principio que no puede ser deformado por el criterio de la juzgadora federal.

"Aun suponiendo sin conceder, que el derecho mexicano 'emigró', se fue ¿acaso el que llegó, permite que quien aplique la norma tenga facultades ilimitadas para determinar sus alcances, anulando la voluntad del legislador? El derecho mexicano desde la promulgación de la Constitución de 1917, siempre ha sido vanguardista, y si antes se hablaba de garantías individuales, es porque siempre reconoció en su esencia los derechos naturales como derechos humanos, y la doctrina mexicana jamás admitió norma en contra de los derechos naturales, pues sería absurdo, y los Jueces siempre tuvieron como referente los derechos naturales por ser parte intrínseca del ser humano, aunque en muchas ocasiones fueron obligados por las facultades meta-constitucionales que han ejercido algunos gobernantes.

"Es bueno recordar que para el nacimiento de un derecho, se requiere la existencia de un hecho, que pueda producir consecuencias en el campo del derecho, es decir, que pueda afectar positiva o negativamente las relaciones interpersonales, y para determinar si el hecho es generador de un derecho, ha de existir una norma preestablecida, y el sujeto o sujetos titulares del derecho generado a partir del hecho.

"Por lo anterior, sabemos que la relación entre ordenamiento jurídico y norma, es la que existe entre el todo y una parte.

"No debe pasar desapercibido que el C. Juez de Distrito (sic) no hace una valoración objetiva de las pruebas que el demandante de amparo ofreció, por lo que desde este momento las hacemos nuestras. En razón de que ningún acuerdo o tratado internacional suscrito por nuestro país, establece derechos u obligaciones infinitas o ilimitadas, sino más bien son marco constitucional, en el cual se debe encuadrar la norma mexicana, por cierto mejor que la de cualquier otro país suscriptor de dichos acuerdos y proclamas y con la garantía del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación.

"Insistimos, el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, su dirección y ámbito de aplicación com-

prende la educación gratuita, que como servicio otorga la administración centralizada del Ejecutivo del Estado.

"En el caso concreto no existe regresión de derecho, porque cuando mucho sólo se afectan las simples expectativas de que el gobernador del Estado y la Universidad Michoacana signen un nuevo acuerdo, en el cual, el Ejecutivo pague a la universidad el costo equivalente a las incitaciones (sic) de los alumnos a la universidad.

"La Juez de amparo no puede prejuiciarse (sic), para aseverar que la rectoría de la universidad no hace esfuerzos y gestiones para obtener recursos financieros, para otorgar todos los servicios que da la institución en forma gratuita a sus alumnos, esa crítica es injusta y vulnera la autonomía universitaria, además basta con leer los periódicos para que se entienda y comprenda la difícil situación financiera de la universidad, pese al diario gestionar recursos ante la Federación y aun ante el Estado. La gestión poca o mucha es tarea de las autoridades universitarias en ejercicio de su autonomía, por lo cual, no debe haber intromisión externa y menos crítica destructiva.

"Es obligación de las autoridades universitarias, la adecuada y transparente administración, así como una correcta dirección de la universidad, por eso una parte importante es defender su autonomía, su academia, su patrimonio, hacer lo más con lo menos, evitando la depredación de muy limitados recursos dando todas las facilidades a los que menos tienen.

"Por último ¿Por qué en el fallo que se recurre quedó en el limbo jurídico el Ejecutivo del Estado? Ni se absuelve ni se condena, ni se hace declaración alguna con respecto a la resolución y carácter de autoridad, aunque se da por cierto el acto que se le reclama."

43. Procedencia. El recurso de revisión, en lo que es materia de la competencia de esta Suprema Corte, es procedente porque se hace valer en contra de una sentencia dictada por una Jueza de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, en el cual se cuestionó la constitucionalidad de una norma general consistente en el **Acuerdo del Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo** del veintinueve de agosto de dos mil trece, en virtud del cual, el máximo órgano de gobierno de ese organismo público determinó que, a partir del ciclo escolar que comenzó en febrero de dos mil catorce, los alumnos que cursen la educación media superior y la superior deberán cubrir las cuotas de inscripción correspondientes a sus respectivas escuelas y facultades.

44. En el caso, conviene apuntar que, en lo que se refiere al recurso de revisión interpuesto, no se hicieron valer nuevas causales de improcedencia por las partes, ni se advierte que exista alguna adicional a las estudiadas por la Jueza de Distrito, que deba estudiarse de manera oficiosa y que derive de motivos diversos de los considerados por el órgano de amparo de primera instancia.

45. Fijación de la litis en el recurso de revisión. En la sentencia recurrida se precisó que la verdadera intención de la parte quejosa fue impugnar, entre otros actos, *"una norma general consistente en el acuerdo del Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, tomado el veintinueve de agosto de dos mil trece, por virtud del cual, el máximo órgano de gobierno de ese organismo público, determinó que a partir del ciclo escolar que comenzó en febrero pasado, los alumnos que cursen la educación media superior y la superior, deberán cubrir las cuotas de inscripción correspondientes a sus respectivas escuelas y facultades"*.

46. El carácter de dicho acuerdo, como norma general, no fue cuestionado por la parte que interpone el recurso de revisión que se resuelve, por lo que tal circunstancia queda firme y, en consecuencia, el problema de constitucionalidad que subsiste y es materia del presente medio de impugnación se circunscribe al análisis de la *regularidad constitucionalidad*²⁷ de la citada norma general.

²⁷ En este sentido, resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 20/2014 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte, cuyos rubro y texto (sic) son los que siguen:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como Norma Fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta

47. Así, la materia del presente juicio se circunscribe a analizar las consideraciones de la sentencia recurrida a la luz de los agravios que formula la parte recurrente emisora de la referida norma, esto es, el Consejo Universitario de la institución educativa en cuestión.

48. En suma, la Suprema Corte se limitará a resolver la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponde a su competencia, delimitado en el análisis de constitucionalidad de la norma general antes señalada y que fue aplicada al quejoso, a la luz de los agravios que en el caso se hacen valer por quien representa al Consejo Universitario, que fue quien emitió la norma general impugnada y por quien representa al rector y al tesorero de la universidad, que fueron quienes la aplicaron.

49. Conviene precisar nuevamente, que en el presente asunto no hay evidencia de que el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán hubiera interpuesto recurso de revisión en contra de la concesión del amparo respecto del acto reclamado a dicha autoridad, consistente en la *"falta de previsión presupuestal para el ejercicio fiscal 2014, para continuar con la transferencia de recursos económicos que ya en el pasado reciente venía (sic) realizando, derivado de un 'convenio de colaboración' que signó el 11 de agosto de 2010 para implementar la gratuidad de la educación media superior y superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; por considerar que es violatorio de los artículos 1o. y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo"*, por lo que, en principio, la concesión del amparo respecto de dicho acto no fue impugnada, no es materia de este recurso y **debe quedar firme**.

50. **Estudio de fondo.** De conformidad con lo señalado por el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, se procede, a continuación, a examinar los *agravios de fondo* que formularon las autoridades responsables recurrentes, mismos que analizados sistemáticamente en los términos del artículo 74,

transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.". Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas».

fracción II, de la Ley de Amparo, permiten llegar a la conclusión de que, en esencia, combaten de la sentencia impugnada, los siguientes aspectos:

a) Entendimiento erróneo del alcance del derecho a la educación, el cual no es absoluto ni infinito, como se sugiere en el fallo impugnado;

b) Violación a la autonomía universitaria que protege el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e

c) Incongruencia de la sentencia recurrida, que se focaliza en los actos de la universidad y no en los actos reclamados al gobernador del Estado, aunque se dio por cierto el acto que a éste se le reclamó.

51. Para desarrollar el análisis de los agravios antedichos, esta Sala considera necesario responder los cuestionamientos planteados en la resolución dictada en la resolución de reasunción de competencia ***** y otros adicionales relacionados con la presente controversia, a saber:

a) ¿El fallo recurrido omitió analizar los actos reclamados al gobernador del Estado y sólo se focalizó en la universidad también señalada como autoridad responsable?

b) ¿Cuál es el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación?

c) ¿El derecho a educación gratuita a nivel superior reconocido en una Constitución Local es absoluto o puede limitarse, sin que implique violación al principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal?

d) De poder limitarse ¿tiene que motivarse esa decisión?

e) ¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcances y limitaciones que tiene la autonomía universitaria protegida por el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

f) ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo?

g) ¿Qué implicaciones tiene en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo el concepto de gratuidad previsto en el artículo 138 de la Constitución de dicho Estado?

52. Esta Primera Sala advierte que los agravios expuestos por los recurrentes, dirigidos en lo general a combatir la decisión de la sentencia recurrida de considerar inconstitucional la norma general impugnada, son **infundados** y, por ello, debe quedar firme y subsistir el amparo concedido al quejoso.

53. ¿El fallo recurrido omite el análisis de los actos reclamados al gobernador del Estado y sólo se focaliza en la universidad también señalada como autoridad responsable?

54. Es **ineficaz** el agravio que formulan las autoridades recurrentes, en el sentido de que el fallo no centra su análisis en los actos reclamados al gobernador del Estado, puesto que si bien en las consideraciones de la resolución combatida se alude principalmente a los actos reclamados de la universidad recurrente, lo cierto es que en la sentencia recurrida se estimó que sí existía el acto reclamado al gobernador del Estado; se precisó que era infundada la causa de improcedencia invocada por dicha autoridad porque no se le reclamaba propiamente una omisión legislativa, sino la falta de provisión a la universidad de los recursos necesarios para cubrir las cuotas de inscripción del quejoso, como lo ordenaba una "prevención general" y que, de concederse el amparo, el efecto sería exentar al quejoso del pago de éstas; y el amparo se otorgó respecto de todas las autoridades señaladas como responsables y respecto de todos los actos que les fueron reclamados, con excepción de aquellos que fueron sobreseídos.

55. En consecuencia, debe estimarse que las consideraciones que sustentaron el sentido de la sentencia recurrida, implícitamente, sustentan también la concesión del amparo por lo que hace al acto reclamado al gobernador del Estado de Michoacán. Por ello, se concluye que no existe incongruencia que amerite ser corregida por esta Sala.

56. En el entendido de que los efectos de la concesión del amparo, por lo que hace a esta autoridad, consisten en adoptar las medidas necesarias para garantizar la gratuidad de la educación superior del quejoso, entre ellas, al menos, la de transferir los recursos para cubrir las cuotas de inscripción del quejoso hasta que concluya su educación superior.

57. ¿Cuál es el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación?

58. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"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.

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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."

59. De acuerdo con esta disposición, en nuestro sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el país es Parte, y todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, garantizarlos y protegerlos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

60. El derecho humano a la educación tiene sustento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 3o. y 4o., que en la parte que interesa disponen:

"Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"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:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"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, y

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

(Reformada, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(Reformada, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

(Adicionado [N. de E. reformado] primer párrafo, D.O.F. 12 de noviembre de 2002)

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(Reformada, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

(Adicionada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho

sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

"a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

"b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

"c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

"La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para

concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

"La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

"La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

"La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones."

"Artículo 4o. ...

(Reformado, D.O.F. 12 de octubre de 2011)

"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. ..."

61. En el ámbito internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), establece que:

"Artículo 26.

"1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

"2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

"3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

62. Dicha declaración se cita a título ilustrativo, porque es criterio de esta Sala que no es un tratado celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República, que pueda servir de parámetro para determinar la validez de las normas de nuestro sistema jurídico.²⁸

63. Por lo que hace a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, el derecho humano a la educación está reconocido, entre otros, en los siguientes:

64. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

"Artículo XII. **Toda persona tiene derecho a la educación**, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

"Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

"El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

²⁸ Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), de rubro: "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA." (Décima Época. Registro digital: 2006533. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 539 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas»)

"Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos."

65. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

"Artículo 13

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

"2. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

"a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

"b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, **por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**

"c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

"e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

"3. Los Estados partes en el presente pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

"4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado."

66. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador":

"Artículo 13.

"Derecho a la educación

"1. Toda persona tiene derecho a la educación.

"2. Los Estados Partes en el presente protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

"3. Los Estados Partes en el presente protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

"a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

"b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, **y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**

"c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

"e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

"4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

"5. Nada de lo dispuesto en este protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes."

67. Convención sobre los Derechos del Niño:

"Artículo 28.

"1. Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

"a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

"b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los

niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la **implantación de la enseñanza gratuita** y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

"c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

"d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

"e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

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

"3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."

68. El derecho humano a la educación, por lo que hace a nuestro sistema jurídico, está reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos instrumentos internacionales.

69. Las normas citadas coinciden en lo esencial, entre otras cosas, en lo relativo a que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; a que su contenido, respecto de la educación básica, debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarles como miembros de una sociedad democrática; a que la enseñanza básica (aunque difieren en cuanto a su alcance) debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y a que el Estado debe garantizarla; a que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido mínimo de ese derecho.

70. Ahora bien, es importante hacer notar que las disposiciones citadas hacen una diferencia entre la educación básica (con independencia del

alcance dispar que le atribuyen) y la educación superior, en cuanto a sus características.

71. Tener en cuenta esta diferencia es importante para el análisis del contenido, características y alcance del derecho a la educación.

72. Así, *en principio*, las características que debe tener el derecho a la educación básica no son las mismas que aplican al derecho a la educación superior. Sin embargo, las normas sobre derechos humanos, específicamente el artículo 3o. constitucional, configuran un contenido mínimo del derecho que el Estado Mexicano está obligado a garantizar con efecto inmediato, contenido que puede y debe ser extendido gradualmente por imperativo derivado del principio de progresividad.

73. Por ende, es constitucionalmente admisible que algunas de las características del derecho a la educación básica, como su gratuidad (accesibilidad económica), puedan extenderse a la educación superior, como aconteció en el caso del Estado de Michoacán, en el que, por reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el seis de agosto del dos mil diez, se modificó el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

"Artículo 138. **Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación** preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.**"

74. Así es, la diferencia de características que en principio se establece entre la educación básica y la superior, tiene apoyo en una lectura sistemática del párrafo primero y las fracciones IV y V del artículo 3o. de la Constitución Federal, de la que se advierte que el Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Que la educación básica está conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria. Que la educación preescolar, primaria secundaria y media superior son obligatorias. Que, además, la educación que imparta el Estado, entendiendo por ésta la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, será gratuita y laica. Y que el Estado tiene el deber de promover y atender todos los tipos y modalidades de educación, como la inicial y la superior, que sean necesarias para el desarrollo nacional, y apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

75. De aquí se sigue que en nuestro sistema constitucional, la configuración mínima del derecho a la educación implica que la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, obligatoria, universal y laica.

76. Y que la educación superior que imparta el Estado, en principio, no *necesariamente* debe ser gratuita aunque no está prohibido que lo sea, pues bien puede establecerse su gratuidad, en virtud del principio de progresividad, y además, debe respetar otros principios que se estudiarán posteriormente, como el de acceso sobre la base de las capacidades y la no discriminación en el acceso y permanencia, entre otros.

77. En este sentido, la Constitución Mexicana prevé un alcance mayor que las normas internacionales respecto de lo que debe entenderse por educación básica, obligatoria, universal y gratuita, pues el contenido mínimo reconocido en aquellas se limita a la educación primaria, mientras que en nuestra Carta Fundamental la educación básica abarca la preescolar, primaria y secundaria. Pero además, establece que la educación media superior es obligatoria y el Estado está obligado a impartirla de manera gratuita, aunque no está considerada como básica. Por lo que puede sostenerse, que en este aspecto, las normas de nuestro derecho interno protegen con mayor extensión que las internacionales el derecho a la educación básica.

78. Y en lo tocante a la educación superior, de una lectura sistemática del artículo 3o. de la Constitución Federal, se advierte que no es obligatoria ni, *en principio*, gratuita, pues la norma constitucional impone al Estado Mexicano sólo la obligación de promoverla para la consecución de distintos objetivos sociales.

79. Sin embargo, la tutela constitucional del derecho a educación debe entenderse como un mínimo, pues en virtud del principio de progresividad reconocido en el artículo 1o. de la Constitución, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de desarrollar gradualmente el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente y en los tratados internacionales de los que el país es parte, así como prohibido adoptar medidas regresivas. Este desarrollo progresivo de los derechos humanos puede ser realizado no sólo a través de medidas legislativas específicamente constitucionales, sino también a través de la legislación secundaria, de actos de la administración e incluso de las autoridades jurisdiccionales, pues la norma constitucional impone esa obligación a todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias.

80. Por tanto, el contenido mínimo del derecho a la educación previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser ampliado por otras autoridades del Estado a través de medidas legislativas, administrativas o, incluso, judiciales.

81. Pues bien, a partir de esta base, es necesario distinguir varios aspectos del derecho humano a la educación, entre otros, su contenido, características y alcance, que serán examinados en seguida.

82. Contenido del derecho a la educación. En principio, debe delimitarse el contenido constitucional del derecho a la educación básica.

83. Los párrafos primero y segundo del artículo 3o. de la Constitución Mexicana establecen que la educación que imparta el Estado, entendiéndose por ésta la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

84. La fracción I de ese artículo, establece el carácter laico de la educación pública obligatoria.

85. La fracción II de esa disposición establece que la educación obligatoria (básica y media superior) se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, y además, será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; 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, y será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.

86. Por su parte, la fracción VI establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, y en el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

impartirla con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, determinados por el Ejecutivo Federal para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción II.

87. A partir de la norma constitucional puede establecerse, de manera general, que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática.

88. Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues es una condición *sine qua non* para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales; para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo; además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, económicos, sociales, ecológicos, culturales, etcétera) y, por ello, un aspecto indisociable de un estado de bienestar.

89. La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano.

90. Esta Primera Sala ha reconocido en varias ocasiones que uno de los derechos fundamentales tutelados por nuestro sistema jurídico es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio liberal de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de éstos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.²⁹

91. La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, en nuestra sociedad, requiere la provisión de, *por lo menos*, un nivel básico de educación.

²⁹ Ver, entre otros, el amparo en revisión 237/2014 o la contradicción de tesis 73/2014.

92. Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación.

93. En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente, la exposición a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etcétera), la discusión crítica de la moral social vigente, el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad, y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas.

94. De aquí que las normas invocadas de la Constitución y los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos.

95. En este sentido, el derecho a la educación escolarizada constitucionalmente establecido proscribiera el adoctrinamiento de los educandos, pues ello, es incompatible con el contenido mínimo del derecho a la educación. Por este motivo, las normas citadas prevén la participación en la educación escolarizada tanto del Estado como de otros actores sociales, y la obligación de todos ellos de respetar el contenido mínimo de este derecho, pues la interacción entre ellos es un diseño institucional que procura minimizar el riesgo de extravío de los objetivos que debe respetar la educación.

96. Ahora bien, una parte del contenido esencial del derecho a la educación básica es la habilitación de las personas como miembros de una sociedad democrática. Por ello, el derecho humano a la educación, además de una vertiente subjetiva como derecho individual de todas las personas, tiene una dimensión social o institucional, pues la existencia de personas educadas es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática, ya que la deliberación pública no puede llevarse a cabo sin una sociedad informada, vigilante, participativa, atenta a las cuestiones públicas y capaz de intervenir competentemente en la discusión democrática.

97. Así, es posible afirmar que el derecho humano a la educación, al igual que otros derechos como la libertad de expresión e información, tiene además una dimensión social que lo dota de una especial relevancia, porque es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, por lo que cualquier afectación a este derecho exige una justificación y un escrutinio especialmente intensos.

98. Es a partir de la comprensión del derecho humano a la educación como un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, que cobran sentido las características de este derecho que se examinarán a continuación, como el carácter obligatorio, universal y gratuito de la educación básica; y la accesibilidad, disponibilidad, permanencia y calidad de todo tipo de educación.

99. En lo tocante a la educación superior, su contenido no está centrado en la formación de autonomía personal (la distribución de un bien básico), sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido, por lo que este tipo de educación tiene como finalidad la provisión de herramientas necesarias para concretarlo.

100. Este aspecto de la educación superior permite comprender algunas de las diferencias que caracterizan a este derecho en relación con la educación básica y media superior, en nuestro sistema constitucional, que serán abordadas en el siguiente epígrafe.

101. Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente con la obtención de determinados objetivos colectivos, como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de actividades económicas, el desarrollo industrial y agrícola, el fomento de la cultura, etcétera, por lo que las obligaciones de promoción del Estado no pueden desvincularse de estas finalidades sociales, cuya maximización beneficia a la sociedad de manera difusa.

102. Por esta razón, el contenido del derecho a la educación superior admite variaciones respecto de la básica, pues a diferencia de ésta, la superior está enfocada en la generación y transmisión de conocimientos especializados vinculados con distintas profesiones sociales y campos del conocimiento, así como el desarrollo de habilidades necesarias para tal efecto, por lo que debe imperar la libre enseñanza, como principio rector, entre otros.

103. Características y alcance del derecho humano a la educación.

Como se adelantó en el apartado anterior, las características del derecho a la educación varían en función de si se trata de la educación básica o la educación superior, por lo que en seguida se examinarán las características comunes y las que las diferencian.

104. Para examinar las características del derecho a la educación reconocido en nuestra Constitución, conviene partir de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, citado previamente.

105. Respecto del derecho a la educación previsto en el pacto, el CDESC ha emitido las Observaciones Generales 11 y 13.

106. La Observación General 13 desarrolla las características básicas que debe cumplir la educación en todas sus formas y niveles, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad:

"... 6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

"a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

"b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

"No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho (sic), sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

"**Accesibilidad material.** La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

"**Accesibilidad económica.** La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: **mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.**

"**c) Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

"**d) Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados."

107. Por lo que hace a la obligatoriedad y gratuidad de la educación, el CDESC, en la Observación General 11 relativa al alcance del artículo 14 del pacto, precisó:

"... 5. El artículo 14 contiene diversos elementos que deberían ser ampliados a la luz de la amplia experiencia adquirida por el comité con el examen de los informes de los Estados Partes.

"**6. Obligatoriedad.** El elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que **ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria.** Análogamente, la prohibición de la discriminación por motivo de sexo en el acceso a la educación, que se exige también en los artículos 2 y 3 del pacto, queda puesta más de relieve por esta exigencia. **Sin embargo, debería subrayarse que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño.**

"7. Gratuidad. El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de la enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el comité los examine caso por caso. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del pacto para los padres y los tutores 'de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas.'

108. A partir de las observaciones del CDESC respecto de la interpretación del derecho a la educación contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la lectura sistemática del artículo 3o. de la Constitución Federal realizada previamente, deben destacarse los siguientes aspectos:

109. En nuestro sistema jurídico, el derecho humano a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, debe ser garantizado por el Estado Mexicano cumpliendo las características de disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, universalidad, accesibilidad material y económica), aceptabilidad y adaptabilidad.

110. Además, el Estado Mexicano está obligado a impartir educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, de manera gratuita, laica y obligatoria.

111. Si bien los particulares pueden impartir educación básica y normal, el Estado debe garantizar que lo hagan respetando los fines y criterios previstos en el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III del artículo 3o. constitucional, precisados previamente, es decir, que provean el contenido mínimo del derecho a la educación delimitado líneas arriba, a saber, el entrenamiento intelectual necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una democracia de tipo deliberativo.

112. Partiendo de la premisa de que la educación es un bien básico necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, tiene sentido que la educación básica y media superior, en nuestro sistema jurídico, deba ser universal, en el sentido de que debe ser asequible a *toda* persona sin discriminación.

113. Por la misma razón, la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, pues de lo contrario no satisfaría el requisito de accesibilidad material, lo que se traduciría en una discriminación por motivos económicos que privaría a quienes no pueden sufragarla del acceso a un bien básico para una vida autónoma.

114. Y la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser, además, obligatoria, puesto que la provisión de ese bien básico no puede quedar a la discreción de los menores de edad, quienes por sus condiciones de inmadurez, por lo general, son incapaces de ponderar adecuadamente sus intereses y apreciar la relevancia que la educación tiene para habilitarles en el futuro como personas autónomas y miembros de una sociedad democrática. Tampoco puede quedar condicionada a la decisión de los adultos que se encargan del cuidado de los menores, pues incluso en el caso de sus padres, las preferencias de éstos no pueden privar a sus hijos de un bien básico para su vida autónoma como es la educación, porque los hijos no son una extensión de los padres sino personas potencialmente autónomas que tienen derechos fundamentales frente a todas las demás, incluidos sus propios padres, entre los que se cuenta el de acceder a los bienes básicos para su autonomía, como es la educación. En este sentido, la posición de los padres frente a los hijos o de quienes los tienen bajo su cuidado (al igual que la del Estado), es la de un sujeto obligado a proveer de ese bien básico y a respetar su contenido esencial, precisado en esta ejecutoria.

115. Por lo que hace a la educación superior, dado que ésta se vincula más con la materialización de un plan de vida que con la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, *prima facie*, que la educación superior no sea obligatoria, ni universal, ni, *necesariamente* gratuita; que impere la libertad de enseñanza y libre discusión de las ideas, y que la oferta esté conectada, al menos en lo concerniente a la educación superior que imparte el Estado, con la consecución de diversos objetivos colectivos vinculados con el desarrollo (económico, social, cultural, etcétera) de la nación.

116. En efecto, la educación superior no es obligatoria, pues el acceso a ella depende, entre otras cosas, de la libre elección individual de un plan de vida que incluya la obtención de educación superior como parte central de

éste. Por tanto, la decisión de acceder a la educación superior recae exclusivamente en el individuo, quien por regla general, ha obtenido las condiciones mínimas para ejercer la autonomía personal.

117. La educación superior tampoco es universal, dado que está justificado condicionar el acceso a ella con base en la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa, necesarias para poder afrontar con éxito los requerimientos de ésta y lograr los fines de generación y transmisión del conocimiento de relevancia social inherentes a la educación superior.

118. Sin embargo, ello no significa que puedan establecerse condiciones arbitrarias, pues la educación superior está sometida al principio de no discriminación y, por ello, está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias, esto es, que establezcan diferencias de trato con base en propiedades irrelevantes para la consecución de los fines de la educación superior o sean inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas.

119. En la educación superior debe prevalecer el principio de libertad de enseñanza, pues el libre examen de las ideas, la libertad de cátedra y de discusión, son condiciones necesarias para el desarrollo del conocimiento, y la finalidad de la educación superior y el sentido mismo de la universidad, como institución, radica en la generación y difusión del conocimiento y su aplicación en beneficio de la humanidad. Por ello, como se analizará en su momento, la autonomía universitaria es una herramienta jurídica para garantizar la libertad de enseñanza y, por ende, para la realización de los fines sociales de la universidad.

120. La educación superior no es, en principio, gratuita, pues está justificado, *prima facie*, responsabilizar a los individuos por la libre elección de un plan de vida que incluya como parte central la obtención de educación superior, por lo que, de inicio, hay razones para que asuman el costo de su decisión.

121. Sin embargo, las diferencias sociales y económicas no imputables a los propios individuos, *de facto*, pueden frustrar el acceso a un plan de vida que tenga como aspecto central el obtener educación superior, por lo que el Estado Mexicano, sin menoscabo del principio de acceso sobre la base de la capacidad y la no discriminación, debe progresivamente extender la gratuidad a la educación superior, obligación expresamente prevista en el artículo 1o. constitucional y los compromisos internacionales asumidos.

122. Así es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga, *en principio*, a que el Estado Mexicano provea de manera gratuita la

educación superior, sino sólo el deber de promoverla para lograr distintos objetivos colectivos necesarios para el desarrollo de la nación, como la investigación científica y técnica y el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

123. Sin embargo, debe enfatizarse que ello es compatible con la decisión de cualquier autoridad del Estado Mexicano, en este caso, del Estado de Michoacán, de extender la gratuidad también a la educación superior, porque de acuerdo con el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional y en las diversas normas internacionales citadas previamente, todas las autoridades del Estado Mexicano están obligadas –entre otras cosas– a procurar, gradualmente, la gratuidad de la educación superior, pues ello ampliaría el contenido del derecho humano a la educación, como se analizará en seguida.

124. ¿El derecho a educación gratuita a nivel superior reconocido en una Constitución Local es absoluto, o puede limitarse sin que implique violación al principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal?

125. Y de poder limitarse ¿tiene que motivarse esa decisión?

126. Para responder a estas cuestiones debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, por regla general, los derechos fundamentales no son absolutos,³⁰ por lo que admiten afectaciones de distinto grado, siempre que sean constitucionalmente legítimas, necesarias, adecuadas y proporcionales a la protección de otro derecho fundamental, que en el caso tenga mayor peso que el afectado, consideradas todas las cosas.

127. El principio de progresividad, como ya se mencionó, está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, como los invocados previamente, de los que se advierte, específicamente, la obligación de nuestro país de procurar la implantación progresiva de la gratuidad en la educación superior.

128. El principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

³⁰ En lo tocante al derecho a no ser torturado, esta Primera Sala ha estimado que se trata de un derecho absoluto, entre otros, al resolver el amparo en revisión 703/2012 del que derivó la tesis 1a. CCVI/2014 (10a.).

129. Este principio puede descomponerse en varias exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas como a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas: legislativas, administrativas o judiciales.

130. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

131. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.

132. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos, tanto por la Constitución, como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad), y a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

133. En suma, el principio de progresividad conlleva la idea de un progreso gradual –y la prohibición de regresión– del alcance y la tutela que se brinda a los derechos humanos; es decir, la idea de que la plena efectividad de los derechos, debido a las circunstancias de la realidad, generalmente no puede obtenerse de inmediato, pero que su disfrute siempre debe mejorar.

134. Ahora bien, en su origen, el principio de progresividad estuvo vinculado a los –así llamados– derechos económicos, sociales y culturales, puesto que se estimaba –erróneamente– que éstos, a diferencia de los derechos civiles y políticos, imponían a los Estados no sólo ni principalmente obligaciones negativas (de omitir), sino, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y, por tanto, que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país.

135. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron derechos económicos, sociales y culturales, se incluyó el principio de pro-

gresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", cuyo cumplimiento quede a la buena voluntad de los Estados, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, la de garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país que dificulten garantizar la plena efectividad de esos derechos.

136. Ahora bien, esta Primera Sala considera relevante aclarar que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los así denominados, económicos, sociales y culturales.

137. Hay al menos tres razones que sustentan esta afirmación. En primer lugar, que el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.

138. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte de distintos momentos del proceso legislativo:

"Hoy, a nadie escapa la relevancia de los derechos humanos como principios constitucionales, ubicados en la cúspide del sistema jurídico, desde la cual son auténticos límites materiales a la actuación de los poderes públicos y de los órganos de gobierno.

"Sin embargo, la responsabilidad estatal no debe constreñirse a un conjunto de abstenciones frente a los llamados derechos políticos y civiles; por el contrario, **es tarea permanente y progresiva del Estado, que implica el despliegue de todas las facultades de que se encuentra investido, con objeto de garantizar el respeto de todos los derechos.**"³¹

"Aunque el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambien-

³¹ Iniciativa de legisladores (diversos grupos parlamentarios), presentada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, ante el Senado de la República.

tales, la propuesta considera que en su acepción de ‘no regresividad’ puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados.³²

139. Pero además, y sobre todo, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los así llamados derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales; no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen a todos los demás, y específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

140. Ahora bien, esta Primera Sala ha considerado en ejecutorias anteriores que el derecho fundamental a la educación es un derecho social.³³ Pero con independencia de cómo se califique a este derecho humano, lo cierto es que su alcance y tutela están sometidos, entre otros, al principio de progresividad.

141. Para ilustrar las obligaciones que el Estado Mexicano tiene en relación con el derecho a la educación, derivadas del principio de progresividad, son elocuentes los párrafos 43 a 47 de la Observación General 13 del CDESC:

"Obligaciones jurídicas generales

"43. Si bien el pacto dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone

³² Iniciativa presentada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho ante la Cámara de Senadores.

³³ Tesis 1a. CLXVIII/2015 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES." (Décima Época, Registro digital: 2009184, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, materia constitucional, página 425 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas»)

también a los Estados Partes diversas **obligaciones con efecto inmediato**. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas respecto del derecho a la educación, como la 'garantía' del '**ejercicio de los derechos ... sin discriminación alguna**' (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de '**adoptar medidas**' (párrafo 1 del artículo 2) para lograr la plena aplicación del artículo 13. Estas medidas han de ser '**deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible**' hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación.

"44. El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, '**gradualmente**', **no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanentemente 'de proceder lo más expedita y eficazmente posible', para la plena aplicación del artículo 13.**

"45. La admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación, y otros derechos enunciados en el pacto, es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte.

"46. El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

"47. La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar) al derecho a la educación. **Como norma general, los Estados partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí**

mismo con los recursos a su disposición. No obstante, el alcance de esta obligación está supeditado siempre al texto del pacto. ..."

142. En lo que interesa, el artículo 2 del pacto a que se alude en la Observación General 13, es el siguiente:

"Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ..."

143. Este artículo prevé, de acuerdo con la interpretación del CDESC, obligaciones de contenido inmediatas, como la de garantizar que los derechos se ejerciten sin discriminación, que se garantice la satisfacción de niveles esenciales de disfrute del derecho y la de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena eficacia de los derechos humanos; y mediatas o de cumplimiento progresivo, que se traducen en la obligación concreta y permanentemente "de proceder lo más expedita y eficazmente posible", para la plena efectividad del derecho, hasta el máximo de los recursos disponibles, y la prohibición de regresividad.

144. Así, de las normas constitucionales e internacionales invocadas, se sigue que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de asegurar un nivel esencial en el goce del derecho a la educación, en concreto, garantizar el acceso gratuito, universal y obligatorio a la educación básica y media superior; y otras de cumplimiento progresivo, consistentes en lograr el ejercicio pleno del derecho hasta el máximo de los recursos disponibles, lo que implica, entre otras cosas, extender la gratuidad a la educación superior.

145. Ahora bien, de lo anterior se sigue que el derecho a la educación no es "infinito", como se menciona en el agravio, en el sentido de que puede

haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto a su alcance y tutela.

146. Sin embargo, de una interpretación funcional del artículo 1o. constitucional, puede concluirse que dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano especialmente relevante para la autonomía personal, para el funcionamiento de la democracia deliberativa, para la igualdad real de las personas, y para el bienestar y desarrollo de la sociedad.

147. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión.

148. Al respecto, es ilustrativo lo sostenido por el CDESC en la "Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un protocolo facultativo del pacto", de veintiuno de septiembre de dos mil siete:

"... 3. Tras examinar el contenido del párrafo 1 del artículo 2 en su Observación General No. 3, el comité reitera que, para lograr progresivamente la plena efectividad del Pacto, los Estados Partes habrán de adoptar medidas deliberadas, concretas y debidamente orientadas, dentro de un plazo razonablemente breve después de la entrada en vigor del pacto para los Estados de que se trate. Las medidas incluirían 'todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas'. Además de la legislación, el comité entiende que las palabras 'medios apropiados' incluyen ofrecer recursos judiciales y de otro tipo, cuando corresponda, y adoptar medidas 'de carácter administrativo, financiero, educacional y social' (Observación General No. 3, párr. 7, y Observación General No. 9, párrs. 3 a 5 y 7).

"4. La 'disponibilidad de recursos', aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes. Como ya ha puesto de relieve el comité, los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limi-

taciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo.

"5. El compromiso de todo Estado Parte de utilizar 'hasta el máximo' los recursos de que dispone para lograr la plena efectividad de las disposiciones del pacto le da derecho a recibir los recursos que ofrezca la comunidad internacional. A este respecto, las palabras 'hasta el máximo de los recursos de que disponga' se refieren tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que puede poner a su disposición la comunidad internacional por conducto de la cooperación y la asistencia internacionales.

"6. En cuanto a las obligaciones mínimas de los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos del pacto, en la Observación General No. 3 se señala que, **para que un Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.**

"7. Además de la obligación de adoptar medidas (art. 2.1.), los Estados Partes tienen la obligación inmediata de 'garantizar el ejercicio de los derechos que en (el pacto) se enuncian, sin discriminación alguna' (art. 2.2). Esa obligación suele hacer necesarias la aprobación y la aplicación de legislación apropiada y no exige forzosamente importantes asignaciones de recursos. Análogamente, la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de ingerirse directa o indirectamente en el disfrute de los derechos consignados en el pacto y no exige necesariamente una participación importante del Estado. Por ejemplo, debería hacerse efectivo de inmediato el derecho de la mujer a percibir igual salario por trabajo igual.

"En cambio, la obligación de proteger y, en una medida aun mayor, la obligación de cumplir, suelen exigir la adopción de medidas presupuestarias positivas para impedir que terceros interfieran en los derechos reconocidos en el pacto (obligación de proteger) o facilitar, proporcionar y promover el disfrute de esos derechos (obligación de cumplir).

"8. Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, el comité examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son

'adecuadas' o 'razonables', el comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

"a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;

"b) Si el Estado parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;

"c) Si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;

"d) En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el pacto;

"e) El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;

"f) Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.

"9. El comité observa que, cuando no se adoptan medidas o éstas son de carácter regresivo, corresponde al Estado Parte probar que la decisión pertinente se basó en el examen más exhaustivo posible y que está debidamente justificada en relación con la totalidad de los derechos enunciados en el pacto y por el hecho de que se utilizaron plenamente los recursos disponibles. ..."

149. A partir de lo anterior, puede concluirse que si bien el derecho a la educación no es "infinito" y, por tanto, su alcance y tutela pueden limitarse en ciertas condiciones excepcionales, lo cierto es que éstas deben ser plenamente justificadas y someterse a un escrutinio judicial intenso.

150. En efecto, dado que el artículo 1o. constitucional impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, omite otorgar el alcance más amplio al derecho a la educación, omite garantizarle el nivel más alto de tutela o adopta una medida regresiva, y alega para justificar su actuación la falta de recursos; en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su dispo-

sición, en el entendido de que acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si:

- a) Se acredita la falta de recursos;
- b) Se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y,
- c) Se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor.

151. Esto es, si bien las autoridades legislativas y administrativas tienen en ciertos ámbitos un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos; dicha libertad se restringe significativamente cuanto está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que la garantía de estos derechos fundamentales, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

152. En este ámbito, las autoridades deben garantizar, proteger, promover y respetar, *prioritariamente*, la plena efectividad de todos los derechos humanos; y si no lo hacen o adoptan medidas regresivas, tienen el deber de justificar esas acciones y la carga probatoria de demostrarlo, en la inteligencia de que cuando se aduzca falta de recursos, deben probar no sólo que realizaron todos los esfuerzos posibles para usar el máximo de los recursos disponibles, sino que, además, la ausencia de recursos se justifica porque se destinaron a garantizar otro derecho humano de similar importancia, y no cualquier objetivo social.

153. Estos deberes derivan directamente de la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es Parte, porque los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico son normas que tutelan bienes individuales básicos de la máxima importancia moral, derivados de los principios de igualdad, autonomía y dignidad; porque todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetarlos, garantizarlos, promoverlos y protegerlos, de conformidad –entre otros– con el principio de progresividad, realizando esfuerzos concretos, deliberados y orientados a su plena efectividad hasta el máximo de los recursos disponibles, y absteniéndose de adoptar medidas regresivas.

154. En suma, el principio de progresividad impone a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, el deber de incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y también les prohíbe adoptar medidas regresivas que disminuyan el alcance y nivel de protección otorgados a los derechos humanos, salvo que exista una justificación constitucional plena para la medida regresiva que se demuestre fehacientemente.

155. Por tanto, las respuestas a las preguntas que encabezan este apartado son: el derecho humano a la educación, como la mayoría de los derechos fundamentales, no es absoluto. Sin embargo, dado el carácter especialmente relevante de este derecho para la autonomía personal, para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, para la igualdad de las personas, y para el bienestar social en general; toda omisión o acción proveniente del Estado Mexicano que afecte a este derecho debe ser plenamente justificada a la luz de otros derechos fundamentales de similar importancia reconocidos por la Constitución; esa actuación del Estado debe ser sometida a un escrutinio especialmente intenso, en sede judicial, y corresponde a la autoridad estatal la carga de probar fehacientemente: la ausencia de recursos; que éstos se utilizaron hasta el máximo de los disponibles; y/o que esa ausencia es absoluta o bien, relativa a la satisfacción de otro derecho fundamental de similar relevancia, y no que se aplicaron a cualquier otro objetivo social.

156. ¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcances y limitaciones que tiene la autonomía universitaria protegida por el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

157. Uno de los agravios torales expuesto por las autoridades recurrentes se basa en el contenido y alcance de la autonomía universitaria. En esencia, aducen que, en virtud de ésta, la universidad goza de un régimen constitucional especial que le permite, entre otras cosas, administrar su patrimonio, lo que implica la facultad de recabar recursos por distintos medios, como las cuotas de inscripción que pretende cobrar a los alumnos; y que debido a que el derecho humano a la educación no es absoluto, éste no puede usarse para restringir la autonomía universitaria.

158. Por tanto, esta Primera Sala debe pronunciarse respecto del sentido y contenido de la autonomía universitaria.

159. El artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Mexicana establece –en lo que interesa– que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; que realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de ese artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; y que determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio.

160. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre el sentido y alcance de la autonomía universitaria, entre las que destacan, el amparo en revisión 337/2001 y el amparo directo en revisión 3123/2013, de los que derivaron los siguientes criterios:

"AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.—Su alcance. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines.** En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa."³⁴

³⁴ Novena Época. Registro digital: 184349. Primera Sala. tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, materia administrativa, tesis 1a. XI/2003, página 239.

"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS DEBEN TOLERAR UNA MAYOR INTRO-MISIÓN EN SU DERECHO AL HONOR, A LA VIDA PRIVADA Y A SU PROPIA IMAGEN, CUANDO RECIBAN CRÍTICAS SOBRE SU DESEMPEÑO EN EL CARGO. **La naturaleza jurídica de las universidades autónomas, como organismos descentralizados del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, en donde se imparte educación en los niveles establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les confiere a sus funcionarios diversas potestades administrativas relacionadas con un servicio de carácter público.** Así, tal circunstancia justifica el mayor escrutinio al que están sometidos los funcionarios universitarios, quienes deben tolerar una mayor intromisión en su derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen cuando reciban cuestionamientos sobre su desempeño en el cargo, máxime que las afirmaciones y apreciaciones sobre su actuación fomentan la transparencia y crítica de la gestión estatal en un ámbito particularmente sensible para el desarrollo nacional, como es la educación pública superior."³⁵

161. Esta Sala ha sostenido, reiteradamente, que las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es impartir educación pública en términos del artículo 3o. constitucional.

162. En este orden de ideas, las universidades públicas, como organismos del Estado, no son un fin en sí mismas, sino que constituyen una de las garantías institucionales del derecho humano a la educación superior, y en este sentido, tienen un carácter instrumental dependiente del cumplimiento de sus objetivos constitucionales, a saber: educar, investigar y difundir la cultura.

163. Esta Sala ha sostenido también que la autonomía universitaria prevista en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Federal, respecto de las universidades que revistan tal carácter, consiste en la facultad de gobernarse a sí mismas, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; la posibilidad de fijar los términos de

³⁵ Décima Época. Registro digital: 2006174. Primera Sala. tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, tesis 1a. CL/2014 (10a.), página 808 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas».

ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la responsabilidad de administrar su patrimonio, *con la finalidad* de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines.

164. Es importante destacar que el sentido de la autonomía universitaria es proteger el principio de libre enseñanza (libertad de cátedra, de investigación, y de examen y discusión de las ideas), indispensable para la formación y transmisión del conocimiento. Dicho con otras palabras, la autonomía universitaria tiene como finalidad proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior.

165. Así, la autonomía universitaria constituye una garantía institucional del derecho a la educación superior. La autonomía universitaria es un diseño institucional que tiene como objetivo maximizar el respeto al principio de libre enseñanza, condición *sine qua non* para el desarrollo y difusión del conocimiento y, por ello, para la satisfacción del derecho a la educación superior.

166. En definitiva, la autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación pública. De aquí que la autonomía universitaria tenga un carácter exclusivamente instrumental y no constituya, per se, un fin en sí misma. Dicho en otros términos, la autonomía universitaria es un medio para lograr un fin: la educación superior. Por lo que la autonomía universitaria es valiosa si y sólo si –y en la medida en que– maximiza ese derecho humano.

167. Es fácil comprender lo anterior si se mira a la autonomía universitaria en perspectiva histórica, pues el desarrollo de esta garantía institucional estuvo vinculado a la necesidad de repeler la injerencia de poderes extraños a la universidad, como los provenientes del poder político y eclesiástico, dos de los principales escollos que históricamente ha enfrentado el desarrollo del conocimiento.

168. Es importante, por ello, no confundir la autonomía universitaria, el medio, con la libertad de enseñanza como parte del derecho fundamental a la educación superior, el fin. Para esta Sala es claro que la autonomía universitaria no es sino una garantía institucional de la libertad de enseñanza, y

ésta, una parte del contenido del derecho a la educación superior, como derecho individual de cada uno de los miembros de la universidad.

169. Así, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía y arreglo institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público (la universidad autónoma), con los derechos fundamentales de las personas físicas que son miembros de ésta: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, etcétera.

170. Es decir, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que haya de ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en tanto garantía institucional de un derecho humano, el derecho a la educación, está subordinada a la maximización de éste, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de la autonomía universitaria no puede incluir en ningún caso la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación.

171. En efecto, la autonomía universitaria no puede invocarse como un argumento que justifique restringir algún aspecto del derecho humano al que está destinada a servir, como podría ser, en el caso, la gratuidad. Sostener lo contrario sería inaceptable, pues sería tanto como afirmar que los medios pueden usarse para frustrar los fines que los justifican.

172. A partir de la comprensión de la autonomía universitaria como una garantía institucional del derecho a la educación superior es que puede entenderse su contenido.

173. Por una parte, la facultad de darse sus propias normas ("autonomación"), esto es, la de definir sus estatutos y regulaciones internas.

174. La potestad de autogobernarse, eligiendo de entre sus miembros, a sus propias autoridades y órganos de gobierno, definiendo los requisitos para ingresar, permanecer y egresar de ella, etcétera.

175. Y la facultad de administrar su patrimonio, que implica la de establecer distintos mecanismos de financiamiento y de obtener ingresos.

176. Sin embargo, dichas facultades de ninguna manera dotan a las universidades de un régimen de excepcionalidad, extraterritorialidad o privilegio, que las sustraiga del respeto al Estado de derecho, esto es, a los principios y normas del sistema jurídico.

177. Por el contrario, esas facultades no tienen un carácter absoluto, sino que deben ejercitarse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes del Estado, y sobre todo, de manera congruente con la finalidad constitucional que están llamadas a garantizar, que es precisamente la plena efectividad del derecho a la educación superior.

178. Ahora bien, en el caso de que alguna autoridad del Estado extienda el alcance del derecho humano a la educación superior para incluir la gratuidad, entonces, por regla general, la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para restringir ese aspecto del derecho fundamental, pues, se insiste, la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, debe siempre usarse para maximizar, nunca para limitar, el alcance y protección del derecho humano que la dota de sentido.

179. La única justificación para afectar el alcance o grado de protección reconocido a un derecho fundamental y, por tanto, para no violar el principio de progresividad, es la expresada en el epígrafe anterior: la plena justificación constitucional y prueba fehaciente de que no hay recursos para cumplir con la gratuidad de la educación; que se han empleado todos los recursos disponibles; y/o que los recursos se han destinado a la protección de otro derecho fundamental de mayor importancia.

180. Por tanto, si el derecho humano a la educación superior, en determinado momento, incluye la nota de gratuidad; la facultad de administración del patrimonio derivada de la autonomía universitaria no puede invocarse en modo alguno como razón suficiente para desconocer ese aspecto del derecho humano, pues en ese supuesto, es evidente que la autonomía universitaria, en lo tocante a la administración del patrimonio, habría quedado limitada a procurar la obtención de recursos por cualquier medio lícito que no implique vulnerar la gratuidad de la educación.

181. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo?

182. Como ya se mencionó en el apartado anterior, esta Primera Sala ha sostenido reiteradamente el criterio de que las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados del Estado, con personalidad

jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es impartir educación pública en términos del artículo 3o. constitucional.

183. Esta Suprema Corte ha considerado que, conforme a la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autonomía universitaria debe ser reconocida por medio de una ley formal y material, por lo que puede sostenerse que el reconocimiento de esta característica está sujeto al principio de reserva de ley.³⁶

184. Es importante enfatizar en este punto, que las autoridades recurrentes no ponen en duda que las universidades públicas sean parte de la estructura del Estado, porque están incluidas en la administración pública descentralizada, por lo que dicha cuestión no es materia de controversia en este recurso.

185. La Ley Orgánica vigente de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, establece en sus artículos 1o. y 2o. que:

"Artículo 1o. La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es una institución de servicio, descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; dedicada a la educación media-superior y superior, en sus diversos niveles y modalidades, la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria."

"Artículo 2o. La universidad gozará de autonomía, conforme a lo dispuesto en esta ley, con atribuciones para:

"I. Elegir y remover libremente sus autoridades;

"II. Aprobar el estatuto y los reglamentos universitarios;

"III. Determinar planes y programas académicos, de investigación científica, de difusión de la cultura y de extensión universitaria;

"IV. Expedir certificados de estudios, títulos y diplomas de grados académicos en las carreras, especialidades y estudios superiores, que se cursen

³⁶ En la jurisprudencia P./J. 17/2005, de rubro: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SÓLO PUEDE ESTABLECERSE MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, materia constitucional, página 913)

en sus escuelas, facultades, institutos y unidades profesionales, y conferir reconocimientos honoríficos de acuerdo a lo dispuesto por el estatuto y los reglamentos respectivos;

"V. Revalidar los estudios de enseñanza media-superior y superior en sus diversos niveles y modalidades, que se realicen en otros establecimientos educativos, nacionales y extranjeros;

"VI. Incorporar, de considerarlo conveniente, a instituciones que impartan las enseñanzas a que se refiere la fracción anterior, y, en su caso, decidir sobre su cancelación;

"VII. Celebrar convenios con otras instituciones públicas o privadas, del país o del extranjero, así como con organismos nacionales e internacionales, que contribuyan al desarrollo de los objetivos universitarios;

"VIII. Fijar los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y

"IX. Preservar, incrementar y administrar su patrimonio de acuerdo con los fines que se propone, sin más limitaciones que las que le imponga la presente ley, los reglamentos y demás normas que dicte la comunidad universitaria a través de sus órganos de gobierno.

"Las actividades, estructura y objetivos de las escuelas, facultades, institutos, unidades profesionales, en sus diversos niveles, el Consejo de Investigación Científica y otras dependencias, así como las casas del estudiante universitario, estarán contenidas en el estatuto y en los reglamentos respectivos."

186. Conforme a su ley orgánica, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es una institución de servicio, descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía para realizar su finalidad de impartir educación superior.

187. De acuerdo con lo anterior, la universidad recurrente, como organismo del Estado, goza de la garantía institucional de la autonomía, por lo que está dotada de las facultades de autogobierno, autonormación y libre administración de su patrimonio.

188. Sin embargo, como ya se señaló, dichas facultades están orientadas funcionalmente a maximizar el alcance y la tutela del derecho a la

educación superior, que es la finalidad que busca proteger la autonomía universitaria, por lo que el alcance de ésta debe determinarse en función del ámbito de protección tutelado al derecho humano a la educación superior.

189. Por ello, debe determinarse en seguida si en el Estado de Michoacán, el alcance del derecho humano a la educación superior incluye la gratuidad de la que imparta el Estado y, por ende, si la universidad está obligada a respetar ese aspecto del derecho a la educación.

190. ¿Qué implicaciones tiene para la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo el concepto de gratuidad previsto en el artículo 138 de la Constitución de dicho Estado?

191. En parte del agravio se argumenta que si bien el artículo 138 de la Constitución del Estado de Michoacán establece que el Estado está obligado a impartir educación superior de manera gratuita, ello se limita a las instituciones educativas dependientes del Poder Ejecutivo y no a las universidades autónomas, porque si la intención legislativa hubiera sido incluir a estas últimas, así lo habría establecido expresamente el legislador y además habría reformado la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

192. El agravio debe desestimarse por infundado.

193. El artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, dispone:

(Reformado, P.O. 6 de agosto de 2010)

"Artículo 138. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita."

194. Conforme a esa disposición, el Estado de Michoacán tiene obligación de impartir de manera gratuita, entre otras, educación superior.

195. No asiste la razón a las autoridades recurrentes cuando argumentan que esa obligación no incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en virtud de su autonomía, y de que la intención legislativa no fue la de incluirla en el ámbito de aplicación de esa norma, pues si así fuera, el

legislador lo habría precisado expresamente y habría reformado la ley orgánica de la institución.

196. En primer lugar, porque el sentido gramatical del artículo 138 de la Constitución Local sí incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo como institución obligada a impartir gratuitamente educación superior, pues no es motivo de controversia el que la universidad recurrente es parte del Estado y, en consecuencia, la educación superior que imparte se entiende impartida por el Estado de Michoacán; porque la norma constitucional citada establece expresamente —entre otras cosas— que toda la educación superior que imparta el Estado será gratuita; porque contrario a lo afirmado en el agravio, la intención legislativa fue abarcar a todas las instituciones educativas del Estado, incluidas por supuesto las dotadas de autonomía, en el ámbito de aplicación de esa norma, pues si el legislador hubiera querido excluir a las universidades autónomas de la aplicación de esa norma, habría hecho explícita esa excepción; pero además, porque es claro que esa reforma fue inspirada por un sentido progresista de ampliar la gratuidad a la educación pública de carácter superior.

197. Lo anterior se confirma a partir del análisis del proceso legislativo de la reforma, como se advierte a continuación del texto de la iniciativa correspondiente, del dictamen de la misma y, posteriormente, del texto finalmente aprobado:

198. La iniciativa se presentó el quince de febrero de dos mil ocho, en los siguientes términos:

"Ciudadano
"Presidente de la Mesa
"Congreso del Estado
"Presente
"Directiva del honorable
"Leonel Godoy Rangel, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de las facultades que al Ejecutivo a mi cargo confieren los artículos 60 fracción XXII, 62, 65 y 66 de la Constitución Política del Estado, 2o., 3o., 4o. y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán; y,

"CONSIDERANDO

"Que, entre las demandas más sentidas que me fueron planteadas por diversos sectores de la población michoacana, en la campaña que realicé

para ser electo gobernador del Estado, destacan las de mejorar la calidad educativa y ampliar las oportunidades para cursar estudios, hasta el nivel superior.

"Que como uno de los derechos humanos fundamentales reconocidos constitucionalmente y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, el derecho a la educación es universal e indivisible, por ello, todas las personas gozan del mismo en el territorio nacional y es el Estado el que debe garantizar los sistemas, instrumentos y financiamiento para su promoción, protección y exigibilidad.

"Que, de acuerdo al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la educación es un derecho que todo individuo debe recibir en igualdad de condiciones y oportunidades, mediante un sistema nacional de enseñanza, para el acceso al conocimiento científico y técnico, así como a los bienes y valores de la cultura.

"Que la educación es un factor fundamental de cualquier proceso de desarrollo estatal y de mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad michoacana, por ello, la educación que imparte el Estado, –Federación, entidades federativas, Distrito Federal y Municipios– debe ser obligatoria, laica, **gratuita**, integral, democrática, humanista y de alta calidad, y **debe incluir los niveles preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.**

"Que la educación que se imparte en el Estado de Michoacán, debe desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, la perspectiva de género, la diversidad cultural, el cuidado del medio ambiente y la conciencia de la solidaridad internacional.

"Que todas las personas tienen derecho a la educación, a la cultura y al trabajo y el Gobierno tiene la responsabilidad de garantizar el bienestar físico, moral, intelectual y económico de la población.

"Que en este sentido, el Estado debe invertir entre otros, en la formación y capacitación de profesores; en la construcción, equipamiento y mantenimiento de planteles; en programas de apoyos socioeconómicos al alumnado, para el ingreso, permanencia y logro exitoso de sus aprendizajes.

"Que la **educación pública** es uno de los instrumentos para hacer viable la justicia social, en la medida que estimula la lucha contra la inequidad, la pobreza y la degradación humana.

"Que sin una educación democrática, los esfuerzos por mejorar los niveles de justicia y libertad, obtienen resultados limitados. Ahora bien, democratizar la educación significa elevar los niveles de escolaridad de la población, al generalizar la atención de los servicios educativos en todos sus niveles y modalidades, así como favorecer la mayor participación y compromiso de la sociedad en las tareas educativas.

"Que en la entidad se presenta un grave **rezago en cobertura**, especialmente en los niveles medio superior y superior, profundizándose con altos índices de reprobación y deserción. Esta situación ahonda la dificultad para que la juventud michoacana reciba una preparación que la habilite para la vida y el trabajo, obstruyendo con ello el desarrollo de sus cualidades y el progreso de nuestro Estado.

"Por lo expuesto, someto a su consideración la siguiente:

"Iniciativa de decreto que reforma los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

"Artículo único. Se reforman y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como siguen:

"Michoacán de Ocampo
"Ejecutivo del Estado

"Artículo 138. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. **Toda educación que el Estado imparta será gratuita.**

"Artículo 139. ...

"a) ...

"b) ...

"c) ...

"El Estado promoverá y atenderá la educación inicial, apoyará la investigación científica y tecnológica, asimismo, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y de nuestros valores.

"Transitorios

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"Artículo segundo. Túrnese a los ciento trece Ayuntamientos del Estado de Michoacán, para los efectos Constitucionales."

199. En cuanto al dictamen de la iniciativa, se expresó en los términos siguientes:

"Dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se reforma y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, elaborado por las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación.

"Honorable Asamblea:

"A las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuentas Públicas; y de Educación, se turnaron iniciativas de decreto que reforma los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentado por el Mtro. Leonel Godoy Rangel, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, e iniciativa de decreto que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentado por la diputada Lourdes Esperanza Torres Vargas, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

"Antecedentes:

"Que en sesión de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, celebrada el día 21 veintiuno de febrero de 2008 de dos mil ocho, se dio lectura a la iniciativa de decreto que reforma y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio, análisis y dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión.

"Que en sesión «ordinaria» de la Septuagésima Primera Legislatura de Pleno, de fecha 17 diecisiete de abril de 2008 dos mil ocho, se dio lectura

al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales que declara que ha lugar a admitir a discusión la iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por el Tribular (sic) del Poder Ejecutivo del Estado, turnándose a las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, para su estudio, análisis y dictamen.

"Que en sesión de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, celebrada el día 03 tres de noviembre de 2009 dos mil nueve, se dio lectura a la iniciativa de decreto que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por la disputa Lourdes Esperanzada Torres Vargas, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio, análisis y dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión.

"Que en sesión «ordinaria» de la Septuagésima Primera Legislatura de Pleno, de fecha 27 de mayo de 2010 dos mil diez, se dio lectura al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales que declara que ha lugar a admitir a discusión la iniciativa de decreto que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por la disputa Lourdes Esperanza Torres Vargas, turnándose a las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuentas Públicas; y de Educación, para su estudio y análisis y dictamen.

"Que del estudio y análisis realizado por las comisiones que dictaminan, se llegó a las siguientes

"CONSIDERACIONES:

"Que el Congreso del Estado es competente para adicionar o reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, conforme a lo dispuesto por los artículos 44, fracción I y 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

"Que de conformidad con el artículo 164 de la Constitución Política de Ocampo, concurriendo los requisitos exigidos, ésta puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo.

"Que estas Comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, son competentes para estudiar,

analizar y dictaminar las iniciativas de ley, presente; conforme a lo dispuesto por los artículos 62, 64 y 64 B de la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Que en esencia, las iniciativas de decreto proponen reformar y adicionar los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

"Que la iniciativa de decreto que contiene la propuesta de reforma y adición a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre (sic) y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, pretende establecer la gratuidad y obligatoriedad en los niveles media superior y superior.

"Que la iniciativa de decreto que contiene la propuesta que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por la diputada Lourdes Esperanza Torres Vargas, pretende establecer la gratuidad, incorporando los conceptos de educación básica de calidad, asegurar la permanencia de los educandos en el sistema educativo y términos con el analfabetismo, garantizar que las personas con capacidades y méritos, académicos logren **los niveles de educación media superior y superior, y que la educación en estos niveles sean de manera gradual y progresiva.**

"Que en una visión general, la reforma constitucional materia de este dictamen, pretende establecer la gratuidad y obligatoriedad en la educación media superior y superior en el Estado de Michoacán.

"Que los diputados integrantes de estas comisiones de dictamen coincidimos con los indicadores (sic) de la reforma, toda vez que **congruentes con el mandato constitucional de nuestra Carta Magna que establece en su artículo 3o., fracción IV, toda la educación que el Estado imparta será gratuita, la presente reforma permitirá que los michoacano (sic) que cursan la educación media superior y superior continúen desarrollando armónicamente todas sus facultades.**

"Que en su análisis, las Comisiones de Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y de Educación, tomaron en consideración las razones expuestas en las iniciativas de mérito. Así como del estudio

realizado, coincidimos en la importancia de impulsar reformas constitucionales que permitan el desarrollo humano de los habitantes del Estado.

"Que en ejercicio de las atribuciones que le confieren a estas comisiones el artículo 53 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, para ilustrar su juicio, acordamos que las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, establecieran contacto con las dependencias del Poder Ejecutivo correspondientes a efecto de contar con los estudios de factibilidad e impacto presupuestal que la reforma implicaba.

"Que derivado de lo anterior en reuniones de trabajo de las comisiones que dictaminan, así como de los funcionarios del Poder Ejecutivo que elaboraron los estudios de factibilidad e impacto presupuestal se arribó a lo siguiente:

"La gratuidad implicará únicamente la exención de pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior de manera gradual. Otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, seguirán cobrándose.

"La propuesta no contempla ampliación inmediata de la infraestructura. Está demostrando que la gratuidad no implica un incremento inmediato a la matrícula. La apertura de nuevos planteles de nivel medio superior y superior (y la consiguiente contratación de profesores), se mantendrá con los ritmos de los actuales programas federales y estatales diseñados para ello y será el componente progresivo de la propuesta.

"Para ampliar la absorción en el marco de la propuesta de obligatoriedad, se ha trabajado una sólida propuesta de educación a distancia (telebachillerato y bachillerato en línea), con las mismas características de calidad, certificaciones (sic), equivalencia y revalidación que el modelo escolarizado, pero con gastos de operación muchísimo menores.

"La proyección de costos 2010-2013, realizada en función de esta propuesta (sólo inscripciones) es del orden de los 686 millones de pesos, a razón de una inversión promedio anual de 171.4 millones de pesos. Los cálculos se realizaron con base en información de las instituciones de esos niveles respecto a sus ingresos anuales en el rubro de inscripción y se pormenoriza en el siguiente cuadro:

Año	Nivel medio superior		Nivel superior		Total
	Matrícula	Costo anual	Matrícula	Costo anual	
2010	111,990	\$71'583,854.59	75,727	\$89'812,222.00	\$161'396,076.59
2011	115,038	\$73'532,001.96	79,820	\$94'666,520.00	\$168'198,521.96
2012	118,085	\$75'480,149.33	83,690	\$99'256,340.00	\$174'736,489.33
2013	121,133	\$77'428,296.70	87,699	\$104'011,014.00	\$181'439,310.70
Total		\$298'024,302.58		\$387'746,096.00	\$685'770,398.58

"Que el diagnóstico realizado por la Secretaría de Educación arrojó que es necesario enfatizar que la permanencia en el sistema educativo superior es muy frágil, debido a innumerables razones, pero siendo la económica la principal, el índice de deserción en algunas regiones del Estado es alarmante y en otras no existe la posibilidad de alcanzar estudios de nivel superior, por ello, es fundamental otorgar apoyos especiales para el acceso y permanencia en el sistema educativo, a personas y grupos vulnerables de zonas urbanas y rurales.

"Que cabe destacar que ya en otras entidades como son el Distrito Federal y el Estado de Jalisco han aprobado reformas a su marco normativo a fin de que la educación del nivel medio superior sea obligatoria y gratuita, con resultados muy importantes en la deserción de jóvenes en este nivel de estudios, por ejemplo en el Distrito Federal para el ciclo escolar 2007-2008 la eficiencia terminal representaba el 56.41 por ciento y para este año está contemplado el 60.5 por ciento; habiéndose tenido una deserción en el mismo del 16.98 por ciento disminuyendo para este año a tan sólo 12.3 por ciento.

"Que de las consideraciones anteriormente vertidas se desprende que es necesario ampliar la garantía constitucional de la gratuidad en la educación, ya que está demostrado que con esta importante reforma, habremos de garantizar la continuidad de la población escolar en los niveles medio superior y superior, pues juegan un papel primordial en el desarrollo de nuestro Estado, de ahí la importancia de concentrar esfuerzos en estos niveles educativos.

"Que la educación es un derecho fundamental y que partiendo de esta premisa, el ejercicio pleno del mismo, implica una tarea de enorme responsabilidad y de toma de decisiones, que los poderes del Estado en su conjunto deben aspirar a que la educación sea una garantía tangible, es decir real, lo que significa que el Estado está obligado a contar con una oferta gratuita,

laica, libre y obligatoria; y contribuir para que cada persona ejerza su derecho a ser educado.

"Que los diputados integrantes de estas comisiones de dictamen consideramos importante ampliar la cobertura de atención a la demanda de la educación media superior y superior pública para la juventud michoacana, pues ésta eleva la posibilidad de acceso a la educación de estos niveles, para formar ciudadanos en condiciones de igualdad, con identidad nacional, más conscientes de sí mismos, de su sociedad, su historia y su ser nacional; personas activas en un país libre, cada vez más justo, pluralista, respetuoso y democrático; michoacanos responsables, solidarios y comprometidos con su entorno.

"Que los diputados integrantes de estas comisiones de dictamen consideramos importante ampliar la cobertura de atención a la demanda de la educación media superior y superior pública para la juventud michoacana, pues ésta eleva la posibilidad de acceso a la educación de estos niveles, para formar ciudadanos en condiciones de igualdad, con identidad nacional, más conscientes de sí mismos, de su sociedad, su historia y su ser nacional; personas activas en un país libre, cada vez más justo, pluralista, respetuoso y democrático; michoacanos responsables, solidarios y comprometidos con su entorno.

"Que preocupa a los diputados integrantes de esta Septuagésima Primera Legislatura, un muchacho con calificaciones sobresalientes, una joven reconocida por sus méritos académicos, asimismo los miles de jóvenes que aspiran a continuar con sus estudios de nivel medio superior y superior y que en muchos casos, ven truncados sus sueños de llevar progreso y bienestar a sus familias y comunidades, porque no cuentan con los recursos económicos para continuar con sus estudios, la tarea debe ser la toma de decisiones adecuadas y la implementación de las mismas, a efecto de proporcionar los medios para que todos los jóvenes michoacanos tengan la oportunidad de continuar con los mismos.

"Que no pasa desapercibido para los diputados integrantes de las comisiones que dictaminan, que a lo largo de los años nuestra sociedad ha ido evolucionando y transformándose, y que muchas de estas transformaciones han requerido de la adecuación de nuestras normas jurídicas para imprimirle nuevos impulsos al desarrollo económico y social, por lo que en atención a lo anterior y comprometidos con ello, acudimos al juicio de la historia, impulsando con la presente reforma constitucional la corresponsabilidad de este Poder Legislativo, dotando de la herramienta jurídica al Estado, para hacer efectivo el derecho que le corresponde a todo individuo michoacano de acce-

der a la instrucción superior, que redunde en su beneficio y contribuya con ello al desarrollo armónico y sostenible del Estado y la nación.

"Que una vez analizado el contenido de las dos iniciativas, encontramos coincidencias y diferencias, las cuales nos obligaron a un amplio debate y estudio jurídico.

"Que ampliar la garantía del derecho a la educación a través de la gratuidad en la educación media superior y superior, significa ser corresponsables con los derechos de acceso de los ciudadanos a mayores niveles educativos que impactan directamente en el progreso del Estado, por lo que queda establecido en el artículo 138 de la Constitución del Estado, este derecho.

"Que las partidas asignadas a las Unidades Programáticas Presupuestales de educación, obligan a que esta reforma se implemente de manera gradual, con el correspondiente compromiso de este Poder Legislativo para asignar recursos crecientes que permitan hacerla realidad.

"Que en mérito de las anteriores coincidencias y derivado de los estudios de factibilidad e impacto presupuestal, la gratuidad implicará únicamente el pago de inscripción en las instituciones públicas de nivel media superior y superior de manera gradual. Otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias seguirán cobrándose, estableciéndose en el artículo tercero transitorio del decreto la gradualidad de la gratuidad de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

"Que, por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 44, fracción I y 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 47, fracción I, 56, fracciones II, IV y VI, 57, 58, 60, 62, 64, 64 B, 122, 123, 124 y 125 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los diputados integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, nos permitimos someter, con trámite de dispensa de segunda lectura, a la consideración del Pleno de esta Legislatura, el siguiente proyecto de

"Decreto:

"Artículo único. Se reforman y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo para quedar como siguen:

"Artículo 138. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.

"Artículo 139. ...

" ...

"a) ...

"b) ...

"c) ... El Estado promoverá y atenderá la educación inicial, apoyará la investigación científica y tecnológica, asimismo, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y de nuestros valores.

Transitorios:

"Artículo primero. Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, para su conocimiento general y efectos legales procedentes.

"Artículo segundo. Remítase a los Ayuntamientos del Estado, la minuta proyecto de decreto, para que, en los términos de la fracción IV del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, después de recibida, envíen al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo el resultado de su votación.

"Artículo tercero. Las obligaciones derivadas del presente decreto serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgaran de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.

"Artículo cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones legales y administrativas en lo que se opongan al presente decreto.

"Artículo quinto. Dése cuenta del presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos legales correspondientes.

"**Palacio del Poder Legislativo.** Morelia, Michoacán de Ocampo, a 1o. primero de junio de 2010 dos mil diez.

"**Comisión de Puntos Constitucionales:** Dip. Samuel Arturo Navarro Sánchez, presidente; Dip. José Antonio Salas Valencia, integrante; Dip. Jaime Rodríguez López, integrante; Dip. Gabriela Desireé Molina Aguilar, integrante; Dip. Luis Manuel Antúnez Oviedo, integrante.

"**Comisión de Programación,** presupuesto y cuenta pública: Dip. Antonio Cruz Lucatero, presidente; Dip. Iván Madero Naranjo, integrante; Dip. Wilfrido Lázaro Medina, integrante; Dip. Alfredo Anaya Gudiño, integrante; Dip. Carlos Humberto Quintana Martínez, integrante.

"**Comisión de Educación:** Dip. Heriberto Lugo Contreras, presidente; Dip. Raúl Morón Orozco, integrante; Dip. Wilfrido Lázaro Medina, integrante; Dip. Lourdes Esperanza Torres Vargas, integrante; Dip. Juan Manuel Macedo Negrete, integrante."

200. Por su parte, el texto finalmente aprobado, correspondiente al Decreto 213 del seis de marzo de dos mil diez, se emitió en los siguientes términos:

"Leonel Godoy Rangel, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a todos sus habitantes hace saber:

"El H. Congreso del Estado, se ha servido dirigirme el siguiente:

"Decreto

"El Congreso de Michoacán de Ocampo decreta:

"Número 213

"Artículo único. Se reforman y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo para quedar como sigue:

"Artículo 138. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.

"Artículo 139. ...

" ...

"a) ...

"b) ...

"c) ...

"El Estado promoverá y atenderá la educación inicial, apoyará la investigación científica y tecnológica, asimismo, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y de nuestros valores.

"Transitorios

"Artículo primero. Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, para su conocimiento general y efectos legales procedentes.

"Artículo segundo. Remítase a los Ayuntamientos del Estado, el decreto, para que, en los términos de la fracción IV del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, después de recibido, envíen al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el resultado de su votación.

"Artículo tercero. **Las obligaciones derivadas del presente decreto, serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura**, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.

"Artículo cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones legales y administrativas en lo que se opongan al presente decreto.

"Artículo quinto. Dése cuenta del presente decreto, al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo. Para los efectos legales correspondientes.

" ...

"En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, y para su debida

publicación y observancia, promulgo el presente decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Morelia, Michoacán, a los 6 seis días del mes de agosto del año 2010 dos mil diez.

"Sufragio efectivo. No reelección.— El gobernador constitucional del Estado.— Leonel Godoy Rangel.— El secretario de Gobierno.— Fidel Calderón Torreblanca. (Firmados)."

201. Como puede observarse, el contenido del proceso legislativo es diáfano en cuanto a la intención del legislador de extender la gratuidad de la educación superior a toda la educación impartida por el Estado de Michoacán, sin que exista elemento alguno que sugiera que el legislador pretendía excluir a alguna de las instituciones del Estado, específicamente a las universidades autónomas, del ámbito de aplicación de esa norma.

202. Conclusión que, por lo demás, es plenamente consistente con los términos en que fue concebido el convenio correspondiente celebrado entre el Gobierno del Estado y la universidad recurrente, pues expresamente se sostuvo que la finalidad de ese acuerdo era implementar la gratuidad de la educación prescrita por el artículo 138 de la Constitución Local e incluso, en la cláusula tercera, fracción III, del convenio, se dispuso que al expedir recibos a los educandos, debía incluirse la leyenda siguiente:

"El costo de la presente inscripción ha sido cubierto por el Gobierno del Estado de Michoacán, en cumplimiento de la gratuidad de la educación media superior y superior prevista por el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo."

203. Es, por tanto, patente, que la intención del autor de esa norma de la Constitución Local fue la de extender el alcance de la gratuidad de la educación pública prevista en la Constitución Federal, a la educación superior impartida por el Estado de Michoacán a través de cualquiera de sus organismos, incluidas, desde luego, las universidades autónomas.

204. En segundo lugar, la autonomía universitaria, como ha quedado dicho, no excluye a la universidad de respetar el contenido y alcance del derecho humano a la educación superior reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Federal, en relación con el artículo 138 de la Constitución Local, y si éste prevé que toda la educación que imparta el Estado de Michoacán es gratuita, incluida la superior, extendiendo el alcance y tutela del derecho a la educación superior, es claro que la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para frustrar ese aspecto del derecho fundamental.

205. Y en tercer lugar, porque las normas de la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que establecen la posibilidad de que ésta se allegue de recursos cobrando por los servicios que presta, deben interpretarse conforme a las exigencias de la Constitución Local y Federal de la gratuidad de la educación superior, por lo que las cuotas de inscripción que reclama el quejoso deben entenderse como excluidas de los ingresos que esa ley permite cobrar a la universidad.

206. Pero además, el agravio es infundado porque el legislador estableció en el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional una cláusula derogatoria genérica, por lo que en todo caso, las normas de la ley orgánica que pudieran ser incompatibles con la gratuidad de la educación, han quedado derogadas.

207. No es óbice para sostener estas consideraciones lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, en el sentido de que las *"obligaciones derivadas del presente decreto, serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura ..."* (sic), porque esa norma debe leerse en clave del principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que Estado de Michoacán está obligado a tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a garantizar la gratuidad de la educación superior, entre otras, la de liberar gradualmente a los alumnos del pago de las cuotas de inscripción que inicialmente pagarían, pero una vez tomada la medida de exentar a los alumnos del pago de cuotas de inscripción para el acceso a la educación superior, el Estado tiene prohibido, *prima facie*, realizar acciones regresivas como dejar de financiar esas cuotas de inscripción y reimplantar su cobro.

208. Por tanto, esa disposición transitoria no impide sostener la conclusión adelantada en este fallo, ya que si las autoridades responsables implementaron la gratuidad de la educación superior mediante el convenio referido, exentando al quejoso del pago de cuotas de inscripción durante los periodos precisados, entonces quedaron sujetas a la prohibición de regresividad derivada del principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional, y tienen prohibido, *prima facie*, adoptar medidas que impliquen desconocer la gratuidad de la educación dejando de financiar a la universidad y reimplantando el cobro de cuotas de inscripción en perjuicio del quejoso, salvo que hubieran demostrado que dicha regresión estaba plenamente justificada constitucionalmente, lo que no aconteció en este juicio.

209. En la inteligencia de que cuando una autoridad estatal extienda el alcance del derecho humano a la educación estableciendo la gratuidad de

la educación superior, asume la responsabilidad de garantizar con sus propios recursos la plena eficacia de ese derecho, por lo que, en el caso, corresponde al Gobierno de Michoacán cubrir con cargo a los recursos estatales del presupuesto del Estado, las cuotas de inscripción del quejoso.

210. Conclusión. A partir de las premisas anteriores es posible concluir que los agravios de las recurrentes son infundados.

211. Se ha establecido que el Estado de Michoacán, en virtud del artículo 138 de la Constitución Local, está obligado a impartir educación superior de manera gratuita, prescripción que incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, como universidad pública autónoma.

212. Que la autonomía universitaria es una garantía institucional que tiene como finalidad proteger la libertad de enseñanza, condición necesaria para cumplir con la finalidad de la educación superior; y que implica las facultades de autonormación, autogobierno y libre administración del patrimonio.

213. Que la autonomía universitaria, por regla general, no puede invocarse para frustrar o restringir algún aspecto del derecho que está llamada a servir, como, en el caso, la gratuidad de la educación superior.

214. Que en virtud del principio de progresividad, una vez que el Estado de Michoacán ha extendido la gratuidad a la educación superior, entre otras cosas, tiene prohibido adoptar medidas regresivas.

215. Que en el caso, los actos reclamados por el quejoso constituyen medidas regresivas, pues son contrarios a la gratuidad de la educación reconocida en la Constitución del Estado de Michoacán y aplicada previamente en su favor.

216. Que si bien una medida regresiva puede justificarse en condiciones excepcionales, la carga de la justificación, así como de la prueba de los hechos relevantes, recae en las autoridades responsables.

217. En el caso, esta Primera Sala estima que las autoridades recurrentes no justificaron las medidas regresivas reclamadas, porque se limitaron a afirmar que carecían de recursos, como se desprendía del acta de la sesión del Consejo Universitario mencionada en los antecedentes de esta resolución.

218. Sin embargo, no aportaron prueba alguna que demostrara suficientemente la ausencia de recursos, que aplicaron todos los disponibles, que realizaron todos los esfuerzos razonables para obtenerlos, y/o que los

emplearon para garantizar otro derecho fundamental de mayor importancia relativa, dadas las circunstancias.

219. Por tanto, esta Primera Sala estima que las autoridades recurrentes violaron en perjuicio del quejoso el derecho a la educación superior gratuita previsto en el artículo 3o. de la Constitución Federal y desarrollado en el artículo 138 de la Constitución Local, así como el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal; por lo que, en la materia de este recurso, debe confirmarse la sentencia recurrida y concederse el amparo al quejoso en sus términos.

220. En el entendido de que los efectos de la concesión del amparo implican para las autoridades responsables las siguientes obligaciones:

a) Para el gobernador del Estado, transferir a la Universidad Michoacana los recursos necesarios para garantizar la gratuidad de la educación que reciba el quejoso, hasta el nivel licenciatura, lo que incluye, al menos, los recursos necesarios para cubrir las cuotas de inscripción. En el entendido de que deberá cubrir las cuotas de inscripción del quejoso, con cargo a los recursos estatales del presupuesto del Estado de Michoacán.

b) Para la Universidad Michoacana y sus autoridades, abstenerse de vulnerar la gratuidad de la educación superior que reciba el quejoso, esto es, como mínimo, evitar cobrarle las cuotas de inscripción durante su educación superior.

221. ¿Debe reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado que conoció en primer término del asunto?

222. Considerando que no existe acto subsistente de análisis, pues se ha agotado el estudio constitucional objeto de este recurso de revisión, y los actos de aplicación de la norma impugnada emitida por el Consejo Universitario, que fueron reclamados al rector y tesorero, no se impugnaron por vicios propios, se estima que no existe supuesto que obligue a reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, para que se avoque a cuestiones de legalidad que pudiesen quedar pendientes.

223. Lo anterior, máxime que el acto reclamado al gobernador del Estado de Michoacán, ha quedado firme al no haber sido impugnada la concesión del amparo sobre el mismo, y que, en su caso, en este fallo se han precisado los efectos y medidas que deberán adoptarse para el pleno cumplimiento de la concesión de amparo en lo que a dicho acto se refiere.

224. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** en contra de todos los actos reclamados de cada una de las autoridades responsables, en los términos de la sentencia recurrida, para los efectos precisados en la última parte de esta ejecutoria.

Notifíquese: con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese este asunto.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo en revisión 306/2016.

En sesión de ocho de marzo de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de cuatro votos, el amparo en revisión 306/2016, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, contra actos del gobernador del Estado de Michoacán, de distintas autoridades de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y del Congreso del Estado, consistentes en la omisión de previsión presupuestal de los recursos del ejercicio fiscal de dos mil catorce para continuar la transferencia de recursos económicos a la referida universidad, como se venía realizando, derivado de un "*convenio de colaboración*", signado el once de agosto de dos mil diez, para implementar la gratuidad de la educación media superior y superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; en la orden que dio el tesorero de la universidad para que se cobraran cuotas a los educandos a partir del ciclo escolar "febrero 2014-agosto 2014" y contra otros actos que se consideraron contrarios a la reforma constitucional que sufrió el artículo 138 de la Constitución Política del

Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de seis de agosto de dos mil diez.

Lo anterior, considerando que con ello se violentaban los artículos 1o. y 138 de la propia Constitución Local, 1o., 3o., fracción IV, y 16 de la Constitución Federal, 13.2., inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como "*Protocolo de San Salvador*".

En la misma sesión, manifesté mi intención de formular voto particular, mismo que aquí expreso, al no compartir las razones que sustentan la concesión del amparo a al quejoso y que, en esencia, son las siguientes:

- a) Me parece que el proyecto, desconoce los alcances del principio de "**autonomía universitaria**", mismo que no sólo comprende una garantía institucional en favor de las universidades a las que la ley concede autonomía, de conformidad a lo señalado en el artículo 3o., fracción VII, de la Carta Magna, sino un verdadero *derecho humano* que protege a las personas que conforman las comunidades universitarias y que como estudiantes, académicos o investigadores, tienen la prerrogativa y responsabilidad de autogobernarse a sí mismas, lo cual, comprende inclusive la posibilidad de fijar libremente cuotas y otras fuentes de ingreso, que permitan garantizar la libre generación, impartición y difusión del conocimiento.
- b) Bajo dicha lógica, así como al tenor de los antecedentes y alcances de los artículos 3o., fracción VII, constitucional, 138 y 143 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, estoy convencido de que la intención del Constituyente Permanente Local, fue implementar la gratuidad de toda la educación que imparta el Estado, pero salvaguardando la libertad de las instituciones educativas autónomas, en el caso, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, cuya naturaleza le permite libremente fijar y cobrar las cuotas necesarias para su funcionamiento y desarrollo, lo que tampoco impide que, en su caso, las autoridades educativas locales y federales puedan establecer programas de becas para auxiliar a los educandos a cubrir total o parcialmente las cuotas respectivas, o a que la propia universidad exente a uno o más educandos de dicho pago.
- c) Así, me parece que el convenio que suscribió el Gobierno del Estado para cubrir por algunos ciclos escolares las cuotas universitarias de los alumnos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, transfiriendo a ésta los montos respectivos, no implicó una ejecución de lo señalado en el artículo 138 de la Constitución Local, en cuanto a gratuidad de la educación media superior y superior, sino únicamente el otorgamiento de un subsidio temporal a favor de los educandos universitarios, que no puede tener el alcance de prejuzgar o implicar el que la universidad estaba obligada a no fijar ni cobrar cuota alguna, pues de haber sido el caso, ésta no hubiese presupuestado, como sí lo hizo, el pago de cuotas, ni hubiese sido necesaria la suscripción de un convenio de colaboración como el celebrado entre la universidad y el Estado.
- d) De hecho, la propia legislación universitaria aprobada por el Congreso Local, contempla la facultad de la referida institución educativa para cobrar cuotas, por lo que si deseaba realmente avanzar en una supuesta gratuidad universal que abarcare a las

instituciones autónomas, se hubiese reformado dicha legislación y la propia presupuestal para instrumentar tal supuesto derecho, y estar ahora sí, en la posibilidad de dar al mismo el alcance de no regresivo.

Sin embargo, como se indica, sólo se firmó un convenio de colaboración, con alcance y vigencia determinados, razón por la que me parece sumamente preocupante, que se quiera utilizar un acuerdo de voluntades de carácter temporal, para construir un criterio de no regresividad, pues ello implicaría no sólo que en el futuro todo convenio firmado, subsidio o beca otorgados, no podrán cesar sus efectos bajo pena de ser considerados "regresivos", a pesar de tener un contexto y vigencia determinados.

En suma, el principal motivo de mi disenso, descansa en la concepción limitada que se da a la noción de "autonomía universitaria", y si bien no desconozco que los efectos de la concesión del amparo aprobada por la mayoría, se actualiza a partir de la obligación que se impone al Ejecutivo del Estado para seguir transfiriendo a la universidad los recursos necesarios para garantizar la gratuidad de la educación del quejoso hasta el nivel licenciatura, lo cierto es que se impone a la vez la obligación de la universidad y sus autoridades, de abstenerse de cobrar cuotas al quejoso, lo que acorde a lo expuesto, no puedo compartir.

Las razones del presente voto se explican con mayor detalle en el proyecto que fue presentado por su servidor y desechado por la mayoría en la sesión de trece de enero de dos mil dieciséis, en la que se discutió el diverso amparo en revisión 750/2015.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano. Y en tanto bien básico para toda persona, la educación elemental debe ser obligatoria, universal y gratuita. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que uno de los derechos fundamentales tutelados por nuestro sistema jurídico es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con su elección y materialización, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como impedir la interferencia injustificada de otras personas en su consecución. La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, en nuestra sociedad, requiere la provisión de, por lo menos, un nivel básico de educación. Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía perso-

nal, condiciona el contenido de la educación. En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente; la exposición a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etcétera); la discusión crítica de la moral social vigente; el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad; y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas. De aquí que tanto la Constitución General como los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos.

1a./J. 82/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío

Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 82/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD.

Si bien la configuración mínima del derecho a la educación pública superior, prevista en el artículo 3o. de la Constitución Federal, no establece que el Estado Mexicano deba proveerla de manera gratuita, sino sólo promoverla para lograr distintos objetivos colectivos necesarios para el desarrollo de la Nación, lo cierto es que el Estado Mexicano asumió la obligación de extender la gratuidad también a la educación superior, de acuerdo con el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional y en las diversas normas internacionales, así como en el compromiso asumido en el artículo 13, número 2, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 13, número 2, inciso c), del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que establecen que debe implantarse progresivamente la enseñanza superior gratuita.

1a./J. 84/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 84/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL.

El artículo 3o. constitucional configura un contenido mínimo del derecho a la educación que el Estado Mexicano está obligado a garantizar con efecto inmediato; contenido que puede y debe ser extendido gradualmente por imperativo del principio de progresividad. De una lectura sistemática del párrafo primero y las fracciones IV y V de esa norma constitucional se advierte una diferencia entre la educación básica y la educación superior, en cuanto a sus características, por lo que, en principio, éstas no necesariamente deben ser las mismas. En efecto, del artículo 3o. de la Constitución Federal se advierte que el Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Que la educación básica está conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria. Que la educación básica y media superior son obligatorias. Que, además, la educación que imparta el Estado, entendiéndose por ésta la educación básica y media superior, será gratuita y laica. Así como que el Estado tiene el deber de promover y atender todos los tipos y modalidades de educación, como la inicial y la superior, que sean necesarias para la consecución de distintos objetivos sociales. De aquí se sigue que en nuestro sistema constitucional, la configuración mínima del derecho a la educación implica que la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, obligatoria, universal y laica. Y que la educación superior que imparta el Estado no es obligatoria ni debe ser, en principio, necesariamente gratuita, aunque no está prohibido que lo sea, pues bien puede establecerse su gratuidad en virtud del principio de progresividad; y además, debe respetar otros principios como el de acceso sobre la base

de las capacidades y la no discriminación en el acceso, permanencia y conclusión, entre otros.

1a./J. 79/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 79/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. El contenido del derecho a la educación superior no está centrado en la formación de la autonomía personal (esto es, en la distribución de un bien básico), sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido, por lo que este tipo de educación tiene como finalidad la provisión de herramientas necesarias para concretarlo. Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente

con la obtención de determinados objetivos colectivos, tales como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de la cultura y de actividades económicas, etcétera; por lo que las obligaciones de promoción del Estado no pueden desvincularse de estas finalidades sociales cuya maximización beneficia a la sociedad de manera difusa. Dado que este tipo de educación se vincula más con la materialización de un plan de vida que con la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, prima facie, que la educación superior no sea obligatoria (porque depende de la libre elección individual); ni universal (porque requiere la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa para conseguir los fines de producción y transmisión del conocimiento); ni, necesariamente, gratuita, aunque el Estado mexicano, en virtud del principio de progresividad y de diversos compromisos internacionales, asumió la obligación de extender, paulatinamente, la gratuidad a la educación pública superior; además, que impere la libertad de enseñanza y libre discusión de las ideas y que la oferta esté conectada, al menos en lo concerniente a la educación superior que imparte el Estado, con la consecución de diversos objetivos colectivos vinculados con el desarrollo (económico, social, cultural, etcétera) de la Nación. No obstante, ello no autoriza a establecer condiciones arbitrarias, pues la educación superior está sometida al principio de no discriminación y por ello está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias, esto es, que establezcan diferencias de trato con base en propiedades irrelevantes para la consecución de los fines de la educación superior o sean inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas.

1a./J. 83/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge

Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 83/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL, POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. El contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática. Por ello, el derecho humano a la educación, además de una vertiente subjetiva como derecho individual de todas las personas, tiene una dimensión social o institucional, pues la existencia de personas educadas es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática, ya que la deliberación pública no puede llevarse a cabo sin una sociedad informada, vigilante, participativa, atenta a las cuestiones públicas y capaz de intervenir competentemente en la discusión democrática. Así, el derecho humano a la educación, al igual que otros derechos como la libertad de expresión e información, tiene además una dimensión social que lo dota de una especial relevancia, porque es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, por lo que cualquier afectación a este derecho exige una justificación y un escrutinio especialmente intensos.

1a./J. 81/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatihu Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 81/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN. SU REFERENTE NORMATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte. El derecho humano a la educación está reconocido tanto en los artículos 3o. y 4o. de la Constitución, como en diversos instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Las normas citadas coinciden en lo esencial, entre otras cosas, en lo relativo a que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; en que el contenido de la educación básica debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarlos como miembros de una sociedad democrática; en que la enseñanza básica debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y el Estado debe garantizarla; y en que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido mínimo de ese derecho.

1a./J. 78/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatíuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 78/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES.

De una lectura funcional del artículo 3o. constitucional es posible concluir, de manera general, que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática. Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues resulta condición sine qua non para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales; para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo; además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, culturales, sociales, económicos, ecológicos, etcétera) y, por ello, un aspecto indisociable de un estado de bienestar.

1a./J. 80/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío

Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 80/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.

El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema

jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

1a./J. 87/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 87/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr

su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

1a./J. 85/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente:

Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 85/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los –así llamados– derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y

distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

1a./J. 86/2017 (10a.)

Amparo en revisión 750/2015. María Ángeles Cárdenas Alvarado. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Amparo en revisión 1374/2015. Miguel Ángel Castillo Archundia y otra. 18 de mayo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 1356/2015. Ulises Alejandro Espinoza. 6 de julio de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Amparo en revisión 100/2016. María Isabel Cornelio Cintora y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo en revisión 306/2016. Tonatiuh Cruz Magallón. 8 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Tesis de jurisprudencia 86/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL. EL PRESIDENTE Y EL SÍNDICO DEL MUNICIPIO DE SUSTICACÁN, ZACATECAS, CARECEN DE FACULTADES PARA SUSCRIBIR PAGARÉS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR EL PAGO DE ESTÍMULOS A LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO.

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL. EXIGENCIAS PARA SU CONTRATACIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2133/2015. MUNICIPIO DE SUSTICACÁN, ZACATECAS. 2 DE MARZO 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: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II y 96 de la vigente Ley de Amparo y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Máximo Tribunal. Lo anterior, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual corresponde a la especialidad de esta Sala.

11. SEGUNDO.—Legitimación. La promovente del presente recurso de revisión es Juana Rojas Trujillo, en su carácter de síndico del Municipio de Susticacán, Zacatecas, carácter que se encuentra acreditado en el auto de admisión del juicio de amparo, por lo que está legitimada para ello.

12. TERCERO.—Oportunidad. Conforme al artículo 86 de la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se interpondrá por conducto del Tribunal Colegiado de Circuito que haya dictado la resolución recurrida, dentro del plazo de diez días.

13. La sentencia impugnada se notificó por lista a la parte quejosa el veintisiete de marzo de dos mil quince (foja 95 del juicio de amparo directo), dicha notificación surtió efectos el treinta del mismo mes y año; por lo tanto,

el término de diez días transcurrió del treinta y uno de marzo al dieciséis de abril de dos mil quince, sin contar los días veintiocho, veintinueve de marzo, uno, dos tres, cuatro, cinco, once y doce de abril del mismo año, inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

14. El escrito se presentó el catorce de abril de dos mil quince en el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (foja 4 del amparo directo en revisión); en consecuencia, el presente recurso de revisión se interpuso en tiempo.

15. CUARTO.—Antecedentes. Previo a determinar la procedencia del presente recurso, es necesario establecer el panorama de los hechos a partir de los antecedentes del caso.

I. Juicio ejecutivo mercantil

16. ***** ejerció la acción cambiaria directa en contra del Municipio de Susticacán, Zacatecas, representado por la síndico municipal Juana Rojas Trujillo, por el pago de \$***** (***** , *****), por concepto de suerte principal amparada en el pagaré otorgado el doce de septiembre de dos mil trece, en favor del endosante *****; el pago del interés moratorio convencional en razón del 10% mensual, a partir de la fecha en que la parte demandada incurrió en mora, hasta el total pago de la suerte principal; y los gastos y costas por consecuencia del trámite del juicio.

17. El Juzgado Segundo de Primera Instancia y de lo Familiar del Distrito Judicial de Jerez de García Salinas, Zacatecas, admitió la demanda y la radicó con el número *****.

18. El seis de noviembre de dos mil catorce, el Juez de primera instancia determinó declarar procedente la vía ejecutiva mercantil ejercida en contra del Municipio demandado, condenándolo al pago de \$***** (***** , *****), por concepto de suerte principal, amparada en el pagaré base de la acción; así como al pago de los intereses moratorios sobre el saldo insoluto de dicha cantidad, en razón del 3% mensual, a partir de que la parte demandada incurrió en mora; y al pago de los gastos y costas.

II. Amparo directo

19. Inconforme con la resolución anterior, la síndico del Municipio de Susticacán, Zacatecas (parte demandada), promovió juicio de amparo directo,

del cual tocó conocer al Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito. El asunto se remitió para su resolución al Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región.

20. En la demanda de amparo se formularon los siguientes conceptos de violación:

21. *Primero.* La sentencia reclamada vulneró en perjuicio de su representada la garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 16 constitucional, por no estar debidamente fundada ni motivada, ya que el Juez responsable consideró que la acción ejecutiva mercantil fue procedente en contra de una entidad pública.

22. Lo anterior, toda vez que, al contestar la demanda, se opuso como excepción que una entidad pública (un Ayuntamiento Municipal), no podía ser demandada en un juicio ejecutivo mercantil, porque no era sujeto de derecho privado, es decir, no contaba con facultades para suscribir y aceptar títulos de crédito, como en el que se apoyó la acción ejecutiva mercantil.

23. Refirió que los Ayuntamientos carecen de facultades para obligarse cambiariamente con un particular, sino únicamente bajo las modalidades, formas y términos que establecen las leyes aplicables.

24. Al contestar la demanda, invocó de manera equivocada el texto del artículo 9o., fracción II, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, sin embargo, quiso referirse al numeral 119, fracción II, de esa Constitución; en este sentido, alegó que si el Juez de primera instancia hubiera revisado de manera acuciosa y pormenorizada dicha disposición, ello le hubiera permitido entender que no era posible que un Ayuntamiento Municipal quedara facultado para obligarse cambiariamente y más aún, para comprometer a otra administración municipal que no fuera la que se encontraba en funciones.

25. Argumentó que el Juez responsable atendió la excepción bajo un criterio propio y subjetivo, puesto que lo apoyó únicamente en la norma citada, sin utilizar ningún elemento de interpretación jurisprudencial; de ahí que la sentencia reclamada, dice, careció de la debida motivación y fundamentación.

26. Por otra parte, adujo que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio (sic) no establece ninguna facultad al síndico que le permita obligar cambiariamente al Municipio, ya que la fracción II establece que el síndico podrá suscribir, en unión con el presidente municipal, actos, contratos y convenios

que tengan por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, en los términos de la ley de la materia. De ahí que, en el caso específico, no se contrajo deuda pública, porque el origen del asunto fue la suscripción de un pagaré a un particular que no constituyó ningún empréstito, porque ésta es una figura que tiene que ver con el derecho administrativo, pues para ello, es necesario que se cumplan con ciertos lineamientos que establecen las leyes aplicables.

27. Refirió que el síndico, en unión con el presidente municipal, pueden suscribir actos o convenios que signifiquen la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, pero no estaban facultados para suscribir y aceptar un pagaré que en forma alguna constituyó un empréstito o alguna otra operación que implicara deuda pública; sin embargo, la responsable se pronunció de una manera superficial y sin abundar en los elementos que tenían que ver con el derecho administrativo y sin dejar de lado los que tienen naturaleza jurídica en el derecho privado.

28. De igual forma, alegó que la responsable no tomó en cuenta lo dispuesto en la fracción II del artículo 119 de la Constitución Estatal, en el sentido de que se requería el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, para dictar resoluciones administrativas que afectaran el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometieran al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

29. Lo anterior, puesto que un Ayuntamiento Municipal únicamente podrá contraer deuda pública cumpliendo con los lineamientos del artículo señalado, pero no refiere que podrá contraer deuda privada. De ahí que los requisitos de validez del título de crédito en que se basó la acción original, no se encontraban reunidos, ya que un Ayuntamiento no puede suscribir o aceptar ese tipo de títulos de crédito, por no estar contemplada esa hipótesis en legislación alguna.

30. En consecuencia, refirió que la persona o personas que suscribieron y aceptaron el documento, no estaban legitimados en la ley para hacerlo, pues las consecuencias jurídicas que aparecen a un título de crédito, como lo son, en caso de su ejecución, el secuestro y embargo de bienes propiedad del deudor, no son inherentes a las entidades públicas, ya que afecta a un Ayuntamiento, en sus bienes y perjudica el interés público, pues los bienes embargados y enviados a remate judicial, perjudicarían aún más al Municipio demandado, debido a que le impedirían cumplir con las funciones públicas inherentes al mismo.

31. Segundo. La representante de la municipalidad quejosa alegó que se violó en perjuicio de ésta el derecho al debido proceso, previsto en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, porque el Juez responsable no valoró adecuadamente el título de crédito base de la acción, conforme a los requisitos que la ley les impone a ese tipo de documentos. Lo anterior, pues no tomó en cuenta que opuso en vía de excepción el hecho de que la autoridad demandada no pudo haber sido quien firmó el pagaré, sobre todo, porque se conceptualizó en los mismos términos un acuerdo de Cabildo con un dictamen administrativo que en derecho administrativo, son figuras jurídicas diferentes.

32. Consideró que el Juez responsable debió observar más allá del acuerdo de Cabildo y no quedarse con la impresión de que tal acto era suficiente para que ello legitimara al presidente y al síndico municipal para obligar al Ayuntamiento más allá del plazo constitucional correspondiente, sino que debió analizar la figura de la resolución administrativa a que se refiere la segunda parte de la fracción II del artículo 119 de la Constitución Estatal.

33. De ahí que, adujo, fue equivocada la valoración que se hizo del título de crédito base de la acción, pues su estudio fue somero, acotado y de ninguna manera acucioso o atendiendo a lo deducido en la demanda y en la contestación a la misma.

34. Tercero. Alegó que existió una infracción al texto del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, porque la responsable no tomó en cuenta que si el Ayuntamiento suscribió y aceptó pagarés, no obró conforme a derecho, pues si bien los pagarés habían surtido efectos, ello no significó que quienes los suscribieron y aceptaron en su momento, estaban en lo correcto, dado que de dicha disposición constitucional no se advierte que se faculte al Ayuntamiento para que sus funcionarios puedan suscribir y aceptar títulos de crédito que lo comprometan, tanto en su patrimonio, como más allá del término de la gestión de quienes en ese momento lo integraban.

III. Sentencia del Tribunal Colegiado

35. El Tribunal Colegiado del conocimiento en ejecutoria de doce de marzo de dos mil quince negó el amparo solicitado; al respecto, calificó de infundados por una parte e inoperantes por otra, los conceptos de violación expresados por la ahora quejosa.

36. El órgano colegiado estableció que la sentencia reclamada no vulneró el artículo 16 constitucional, al considerar que la misma sí estaba debidamente fundada y motivada, ya que el Juez responsable, una vez que analizó

las excepciones que hizo valer al contestar la demanda, consideró que la acción ejecutiva mercantil, fue procedente a la luz de las disposiciones que regulan las facultades del presidente municipal y síndico, previstas en la Ley Orgánica del Municipio vigente en el Estado de Zacatecas y de la Constitución Estatal.

37. Consideró que el Juez responsable analizó su excepción y estableció que el presidente municipal y el síndico, sí estaban facultados para suscribir el pagaré base de la acción en el juicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracciones VIII y XII, así como el 78, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio.

38. Que al ser el síndico quien ejerce la representación jurídica del Ayuntamiento en todo tipo de juicios, por ello está facultado para autorizar los gastos de la administración pública municipal, así como vigilar el manejo y aplicación de los recursos, de conformidad con el presupuesto correspondiente. Es decir, que no se podía desconocer el carácter de las personas que suscribieron el documento, ya que eran los servidores públicos señalados por la Ley Orgánica del Municipio para librar cualquier tipo de orden de pago y que su actuar se derivó de una sesión de Cabildo, celebrada bajo los lineamientos señalados por la Constitución Política del Estado de Zacatecas y la Ley Orgánica del Municipio vigente.

39. El Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el juzgador analizó la excepción en los términos en que fue planteada, ya que expuso los fundamentos legales en que se apoyó para resolver que los suscriptores del pagaré sí tenían facultades para realizar dicho acto.

40. Señaló que aun cuando, al contestar la demanda, la parte quejosa invocó de manera equivocada el texto del artículo 9o., fracción II, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, lo cierto fue que el Juez de primera instancia analizó su argumento a la luz del numeral 119, fracción II, de esa Constitución; dado que advirtió que de dicho precepto no se desprendía que el Ayuntamiento no podía obligarse cambiariamente, sino que se advertía que el Ayuntamiento es el órgano supremo de gobierno del Municipio y que está investido de personalidad jurídica y plena capacidad para manejar su patrimonio.

41. El Tribunal Colegiado estableció que el órgano de gobierno estaba facultado para adquirir y poseer los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos conforme lo determine la ley, así como tenía la facultad de decidir, previa autorización de la Legislatura en los casos y condiciones que señale la ley, sobre la afectación, uso y destino de sus bienes, los cuales

podría enajenar cuando así lo justifique el interés público y quede debidamente documentado en el dictamen respectivo.

42. Señaló que la suscripción del pagaré base de la acción, emitido para garantizar el pago del bono de regidores que resolvió cubrir el Cabildo, no se ajustó al supuesto jurídico previsto en la fracción II del artículo 119 de la Constitución Estatal, porque es un acto jurídico que no versa sobre la afectación, uso y destino de los bienes municipales o su enajenación.

43. Refirió que de dicho precepto se desprendía que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, para dictar resoluciones administrativas que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; así como estaba facultado para administrar libremente su hacienda.

44. En ese sentido, señaló que el artículo 119 de la Constitución Estatal no establece la prohibición para el organismo de obligarse cambiariamente, por el contrario, al ser un ente que está investido de personalidad jurídica y plena capacidad para manejar su patrimonio, estaba constitucionalmente facultado para expedir títulos de crédito, como el pagaré base de la acción, pues, de otra manera, no podría ejercer libremente el manejo de su hacienda; desde luego, señaló que el ejercicio de esa facultad estaba limitado a que se reunieran los requisitos que el propio texto legal y la Ley Orgánica del Municipio.

45. El Tribunal Colegiado argumentó que el hecho de que el Juez responsable analizara las excepciones alegadas, a la luz de las normas legales que invocó en la sentencia reclamada, sin utilizar ningún elemento de interpretación jurisprudencial, no lo tornó carente de motivación y fundamentación, pues expresó los preceptos legales en que se apoyó para resolver como lo hizo, adecuando sus argumentos a los numerales que invocó.

46. Por otra parte, consideró que no le asistió razón, cuando afirmó que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio no establece expresamente ninguna facultad al síndico que le permita obligar cambiariamente al Municipio, ya que la fracción II de la norma jurídica, sólo establece que el síndico podrá suscribir, en unión con el presidente municipal, actos, contratos y convenios que tengan por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, en los términos de la ley de la materia.

47. Señaló que, como lo resolvió el Juez responsable, el artículo 78, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio, sí faculta al síndico en conjunto

con el presidente municipal para contraer deuda pública, como lo fue el pasivo que acordó el Cabildo para pagar el bono de regidores que dio origen al pagaré base de la acción. De ahí que no le asistió la razón al Ayuntamiento quejoso, pues el hecho de que la disposición transcrita no disponga expresamente que el síndico, en unión con el presidente municipal, pueden suscribir y aceptar un pagaré, no limita de manera alguna que celebren este tipo de actos jurídicos que no constituyen un empréstito, pero sí son otras operaciones de deuda pública, en la medida que constituyen un pasivo para el Municipio, los cuales prevé dicho numeral.

48. Por otra parte, consideró que el Juez de primera instancia sí tomó en cuenta lo dispuesto en la fracción II del artículo 119 de la Constitución Estatal, en el sentido de que requería el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, para dictar resoluciones administrativas que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

49. Advirtió que la autoridad responsable consideró que sí era factible y permisible, "heredar" pasivos a la nueva administración municipal, siempre y cuando fuera con aprobación de las dos terceras partes del Cabildo, incluso, fundó su determinación sobre la existencia de pasivos, en el texto de los artículos 164 y 173, fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio vigente en la entidad federativa.

50. Precisó que el adeudo provenía de una sesión de Cabildo, celebrada bajo las condiciones impuestas por la norma positiva, que obraba en copia certificada y que fue ofrecida por el propio Ayuntamiento demandado, habiendo el quórum suficiente para sesionar, en donde en el punto primero se hizo constar que se encontraban presentes doce de los once integrantes del Ayuntamiento, tomándose por unanimidad, entre otros acuerdos, que con base a la gestión realizada, así como el desempeño de cada una de las comisiones que se le asignó a los miembros, se estableció otorgar el equivalente a dos meses y medio de su dieta, como estímulo, el cual, quedaría registrado como pasivo, por lo que se firmaría un pagaré por cada integrante, con la finalidad de garantizar el pasivo.

51. De igual manera, refirió que se estableció una fecha para que se hiciera efectivo el estímulo por parte del Ayuntamiento entrante, fijando como fecha el quince de noviembre de dos mil trece y, de no ser así, se generaría un 10% de interés.

52. Sobre la base de lo anterior, señaló que el Juez responsable resolvió, con apego a derecho, que los requisitos de validez del título de crédito en que se basó la acción, sí se encontraban reunidos, ya que no se requería que existiera una disposición legal que previera que el Ayuntamiento estaba facultado para la suscripción y aceptación de títulos de crédito, puesto que bastaba que la ley facultara al síndico para suscribir, en unión con el presidente municipal, actos, contratos y convenios que tuvieran por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, para que la obligación contenida en el pagaré se tuviera como legalmente contraída.

53. En consecuencia, estimó que, conforme al texto del artículo 5 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el pagaré era suficiente para ejercer el derecho literal en él consignado, puesto que las personas que suscribieron y aceptaron el documento, sí estaban legitimadas en la ley para hacerlo, esto es, en su carácter de presidente y síndico municipales del Ayuntamiento de Susticacán, Zacatecas.

54. En cuanto al concepto de violación donde la parte quejosa señaló que la sentencia reclamada no estaba fundada y motivada, porque no se tomaron en cuenta las consecuencias jurídicas que traía aparejadas un título de crédito, como lo eran, en caso de su ejecución, el secuestro y embargo de bienes propiedad del deudor a fin de garantizar el pago, lo cual no era congruente con las actividades inherentes a las entidades públicas, ya que perjudicaba el interés público, debido a que le impedirían cumplir con sus funciones; el Tribunal Colegiado de Circuito lo desestimó por inoperante, dado que en la sentencia reclamada, en relación con ello, refirió que el Juez expuso que el embargo, per se, no constituía un elemento propio de la acción ejercida por el actor en el juicio; de manera que su omisión o defecto no daría lugar a declarar la improcedencia de la acción cambiaria en la vía ejecutiva planteada.

55. Además, señaló que el Juez responsable expuso que, en caso de demostrarse que lo embargado debía ser excluido por disposición legal, se podía, a través de diversos mecanismos, asegurar el pago del adeudo contraído por la demandada.

56. Adicionalmente, el órgano colegiado estimó correcto que el juzgador precisara que el Municipio también tiene bienes muebles e inmuebles de carácter privado, es decir, que no cualquier persona puede usar o aprovechar, sino que son única y exclusivamente del dominio y uso del Municipio, tal como ocurrió con los objetos embargados el veinticinco de marzo de dos mil catorce, bienes que, estableció el juzgador responsable, son privados, y que,

al no ser inmuebles en términos del artículo 62 del Código Civil del Estado, si eran susceptibles de embargo, sin intervención o autorización alguna de la Legislatura.

57. Refirió que era inaplicable lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley Orgánica del Municipio, en relación con el artículo 28 de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios, para el Estado de Zacatecas, puesto que el embargo es una institución jurídica diversa a la enajenación, compraventa, permuta o donación. Así, advirtió que, contra esas manifestaciones, el Ayuntamiento no expresó conceptos de violación, por lo que continuaría rigiendo el sentido del fallo reclamado.

58. Calificó de inoperante el argumento señalado con el número dos, pues refirió que el Juez no hizo la similitud entre las figuras jurídicas a las que aludió el quejoso; máxime que el juzgador sí se pronunció en relación con el artículo 119, fracciones II y III, de la Constitución Estatal.

59. El Tribunal Colegiado de Circuito consideró que no pasaba inadvertido que el quejoso sostuviera que era equivocada la valoración que se hizo del documento o título de crédito base de la acción, pues señaló que nunca se elaboró conforme a derecho, tomando en cuenta que su estudio fue somero y acotado, y de ninguna manera acucioso y atendiendo a lo deducido en la demanda y la contestación a la misma, pero el juzgador sí atendió a las excepciones formuladas por la parte demandada y consideró que el documento cumplía con los requisitos que establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; también advirtió que el Ayuntamiento quejoso no explicó por qué consideró que el estudio realizado por el juzgador fuera somero y acotado, lo que lo condujo a declarar su inoperancia, por constituir meras afirmaciones dogmáticas.

60. En cuanto al motivo de disenso señalado con el número tres, lo desestimó por inoperante, dado que advirtió que esos argumentos no formaron parte de la litis del juicio natural, es decir, las excepciones planteadas, al contestar la demanda, no versaron sobre tal cuestión, de manera que el Juez responsable no estaba obligado a pronunciarse al respecto.

61. Señaló que no pasaba inadvertido que, al contestar la demanda, el Ayuntamiento argumentó que sí suscribió y aceptó pagarés, y si bien esos pagarés ya habían surtido efectos, porque con base en ellos se habían deducido cobros judiciales, no significaba que quien los suscribió y aceptó en su momento, estaba en lo correcto; así como señaló que la autoridad responsa-

ble dijo que atendía, pero lo hizo de manera incorrecta, dado que no fue materia de análisis el texto del artículo 115 de la Constitución Federal.

62. Sin embargo, advirtió que del contenido del escrito de contestación de demanda, observó que el Ayuntamiento quejoso, si bien se refirió a que los bienes inmuebles de los Municipios no podían gravarse ni enajenarse, sino mediante autorización previa de la Legislatura del Estado, tal afirmación no implicaba que el juzgador tuviera que analizar lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, habida cuenta que el argumento de la excepción formulada, estaba encaminado a reforzar lo establecido en el numeral 119, fracción II, de la Constitución Estatal, pues el Ayuntamiento no precisó ninguna de las ocho fracciones que lo conforman.

63. Lo anterior, porque el Juez responsable analizó dicha cuestión, al señalar que no pasaba inadvertido que la demandada adujera en su escrito de contestación, que la aprobación del bono referido, por comprender al presupuesto municipal, debió ser aprobado por la Legislatura del Estado, lo cual estimó que no fue acertado, porque el Ayuntamiento tiene libertad en el ejercicio de su presupuesto; tanto que una vez aprobado podía modificarlo y que el otorgamiento del bono final a los regidores de la administración 2010-2013, no encuadraba en alguno de los supuestos referidos en el artículo 157 de la Ley Orgánica del Municipio vigente, para solicitar la intervención y aprobación de la Legislatura del Estado, pues no se solicitó un empréstito (crédito), no se enajenaron bienes, no se dieron en arrendamiento inmuebles, no se hicieron contratos de obra, ni se cambió el destino de los inmuebles dedicados a dar un servicio público o al común.

64. Finalmente, calificó de **inoperante** el argumento relativo a que no obró prueba alguna que facultara al Ayuntamiento para que sus funcionarios pudieran suscribir y aceptar títulos de crédito, en términos del artículo 115, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal, para que se pudiera comprometer al Ayuntamiento demandado, tanto en su patrimonio, como más allá del término de la gestión de quienes en ese momento lo integraban. Lo anterior, porque ese argumento no fue esgrimido ante el Juez responsable y porque el acuerdo tomado por el Cabildo, en sesión de doce de septiembre de dos mil trece, constituyó en sí mismo una resolución, que fue tomada habiendo el quórum suficiente para sesionar, en donde en el punto uno se hizo constar que se encontraban presentes doce de los once integrantes del Ayuntamiento como lo resolvió el Juez responsable.

65. QUINTO.—Agravios. Los agravios expresados por la parte recurrente se resumen en los siguientes:

66. Primero. El Tribunal Colegiado de Circuito indebidamente dejó de aplicar lo previsto en el artículo 119, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

67. Considera que no se dio contestación, ni se realizó argumento alguno, respecto a si se podía comprometer al Municipio en los términos en que se hizo, dejándose de aplicar el artículo 115, fracción II, inciso c), de la Constitución, al no tomar en consideración lo establecido por el mismo, al no haberse obtenido la resolución para suscribir y aceptar títulos de crédito por parte de la Legislatura del Estado.

68. Señala que se dio valor fundamental a lo previsto por el artículo 78, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio, bajo el argumento de que tal precepto sí faculta al síndico municipal para suscribir títulos de crédito, dejando de lado la supremacía de leyes.

69. Aduce que en el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio no se establece facultad alguna, por virtud de la cual, el síndico municipal pueda obligar cambiariamente al Municipio, pues si bien la fracción segunda de dicho numeral establece que el síndico, en unión con el presidente municipal, puede suscribir actos, contratos y convenios que tengan por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, ello no implica que el síndico, en unión con el presidente municipal, puedan suscribir pagarés. Aunado a que el pagaré de origen no constituye un empréstito o alguna otra operación que implique contraer deuda pública.

70. Segundo. Señala que se violó en su perjuicio el derecho humano al debido proceso, mediante la inaplicación de los citados artículos 119, fracción II, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, y 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el argumento de que dichos artículos no se vinculan con el artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

71. Argumenta que era necesaria la existencia de una resolución administrativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se pudiera comprometer al Municipio demandado.

72. SEXTO.—Análisis de la procedencia del recurso. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad

o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas.

73. A partir de esas premisas, para que el amparo directo en revisión sea procedente, es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y,

b) Que el problema de constitucionalidad entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

74. Al respecto, el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015, emitido por el 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, señala:

"Primero. El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

"a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y,

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

75. En términos del punto segundo del acuerdo mencionado, se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un crite-

rio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

76. Adicionalmente, también se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

77. En el caso, la cuestión propiamente constitucional se encuentra acreditada, en virtud de que en la demanda de amparo el recurrente planteó la interpretación directa del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal:

"Tercero. ...

"En este apartado se hace valer una infracción al texto del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General de la República, lo cual, como norma suprema que es, debió ser considerada en la sentencia que se impugna, como base para pronunciarse a las acciones y excepciones contenidas en el proceso de origen, pero ello no se hizo por la responsable, ocasionando con ello un quebranto al derecho fundamental que le asiste a mi representada, y lo cual, se procurará explicar a continuación, una vez que se transcriba, en lo que nos interesa, la norma constitucional que se estima infringida:

"...

"Si el inciso b) de la fracción señalada exige que haya una votación sustancialmente mayoritaria para que el Ayuntamiento pueda tomar ciertas decisiones y así ejecutar ciertos actos, también es verdad que tal porción normativa constitucional no entraña un asunto menor, sino que tras esa norma queda la disposición del patrimonio municipal, que en el caso se describe como inmueble, pero también queda encuadrado el mueble, sobre todo cuando este último es necesario para el ejercicio del servicio público que nos presta tal Ayuntamiento. El caso es que el precitado inciso b), del que nos venimos ocupando, es claro cuando dispone que 'habrán de tomarse resoluciones' para dos cuestiones, a saber: 1. Cuando se pretenda afectar el patrimonio inmueble del Ayuntamiento y 2. Cuando se pretendan celebrar convenios o actos que comprometan al Ayuntamiento más allá de la duración del encargo. Luego entonces, el precepto constitucional, se insiste, no está abordando asuntos

menores, sino trascendentes y de importancia para la vida jurídica del Ayuntamiento, y ello, en forma alguna, puede ampararse en simples acuerdos de Cabildo, sino que se dispone, por la norma constitucional, que haya resoluciones, lo que significa que esos actos no sólo cuenten con la anuencia de la mayoría o unanimidad de los integrantes del Ayuntamiento, sino que se requiere que se resuelva en base a resultados, considerandos y puntos resolutivos, para que tales resoluciones cumplan con los requisitos que para ese tipo de actos imponen las Constituciones Federal y Local que se analizan en esta petición de amparo."

78. Ante esta solicitud, el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció por la inoperancia, de acuerdo a lo siguiente:

"En un diverso orden de ideas, también resulta inoperante el concepto de violación, en que el Ayuntamiento quejoso afirma que existe una infracción al texto del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General de la República, lo cual, como Norma Suprema que es, debió ser considerada, en la sentencia que se impugna, como base para pronunciarse sobre las acciones y excepciones contenidas en el proceso de origen, pero la responsable no lo hizo.

"Lo anterior, porque, según dice el peticionario de amparo, el Juez responsable, no toma en cuenta que el precepto constitucional en comento, si bien exige que haya una votación sustancialmente mayoritaria para que el Ayuntamiento pueda tomar ciertas decisiones y así ejecutar ciertos actos, también es verdad que tras de esa norma queda la disposición del patrimonio municipal, que en el caso se describe como inmueble, pero también queda encuadrado el mueble, sobre todo cuando este último es necesario para el ejercicio del servicio público que presta tal Ayuntamiento; y que, por esa razón, en forma alguna, puede ampararse en simples acuerdos de Cabildo, sino que se debe emitir una resolución, lo que significa que esos actos no sólo cuenten con la anuencia de la mayoría o unanimidad de los integrantes del Ayuntamiento, sino que se requiere que se resuelva en base a resultados, considerandos y puntos resolutivos, para que cumplan con los requisitos que para ese tipo de actos imponen las Constituciones Federal y Local que se analizan en esta petición de amparo.

"Cierto, la inoperancia anunciada radica en que estos argumentos no formaron parte de la litis del juicio natural, es decir, las excepciones planteadas, al contestar la demanda, no versaron sobre tal cuestión; de manera que el Juez responsable no estaba obligado a pronunciarse al respecto.

"Esta determinación, no pasa inadvertido que, al contestar la demanda, argumentó que si el Ayuntamiento suscribió y aceptó pagarés, no obró conforme a derecho, y si bien esos pagarés, al momento han surtido efectos, porque en base a ellos se han deducido cobros judiciales, no significa que quien los suscribió y aceptó en su momento, estaba en lo correcto; argumento que la autoridad responsable dijo que atendía, pero lo hizo de manera incorrecta, dado que no fue materia de análisis el texto del artículo 115 de la Constitución Federal.

"Sin embargo, del contenido del escrito de contestación a la demanda, se observa que el Ayuntamiento quejoso, si bien se refirió a que los bienes inmuebles de los Municipios no podrán gravarse ni enajenarse, sino mediante autorización previa de la Legislatura del Estado, criterio que, según dijo, fue acogido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal afirmación no implicaba que el juzgador tuviera que analizar lo dispuesto en este último dispositivo constitucional, habida cuenta que el argumento de la excepción formulada, estaba encaminado a reforzar lo establecido en el numeral 119, fracción II, de la Constitución Estatal, tan es así que el Ayuntamiento no precisó ninguna de las ocho fracciones que lo conforman.

"Debido a lo anterior, y tomando en cuenta que el Juez responsable analizó dicha cuestión, al señalar que no pasaba inadvertido que la demandada, adujo en su escrito de contestación, que la aprobación del bono referido, por comprender al presupuesto municipal, debió ser aprobado por la Legislatura del Estado, lo cual estimó que no era acertado, porque el Ayuntamiento tiene liberalidad en el ejercicio de su presupuesto, tanto así, que una vez aprobado puede modificarlo, y que el otorgamiento del bono final a los regidores de la administración 2010-2013, no encuadra en alguno de los supuestos referidos en el artículo 157 de la Ley Orgánica del Municipio vigente, para solicitar la intervención y aprobación de la Legislatura del Estado, pues no se solicitó un empréstito (crédito), no se enajenó bienes, no se dio en arrendamiento inmuebles, no se hicieron contratos de obra, ni se cambió el destino de los inmuebles dedicados a dar un servicio público o al común."

79. De conformidad con lo anterior, se advierte la procedencia del recurso, puesto que el Tribunal Colegiado declaró inoperante el concepto de violación en el cual se planteó la interpretación directa del **artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal**; de ahí que, aun cuando el estudio implica analizar la apreciación del órgano colegiado sobre tal calificativa, dicho aspecto está vinculado directamente a la materia de constitucionalidad. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro y texto:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO.— De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX constitucional, 83, fracción V, 91, fracción I y 93 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes, está facultada para conocer del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando en la demanda de amparo se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, que pudiera derivar en un criterio de importancia y trascendencia, y en la resolución se haya omitido su estudio. Esta última hipótesis incluye el supuesto en el que el motivo de la falta de estudio del concepto de violación, en el que se efectuó un planteamiento de constitucionalidad derivó de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia efectuada por el órgano colegiado, porque aun cuando previo al estudio del planteamiento de constitucionalidad se tuviera que analizar una cuestión de legalidad —como es lo fundado o infundado de la apreciación del órgano colegiado—, lo cierto es que ello conlleva a un estudio que puede trascender directa o indirectamente a la materia de constitucionalidad introducida en los conceptos de violación. Así, una cuestión técnica no podría limitar la potestad otorgada a este Alto Tribunal por el artículo 107, fracción IX, de la Carta Magna para analizar las cuestiones de constitucionalidad que pudieran derivar en un criterio de importancia y trascendencia."⁸

80. Asimismo, se actualiza este **primer supuesto**, atendiendo a la causa de pedir, pues el recurrente no obstante que omitiera invocar diverso precepto al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, desde su demanda de amparo realizó planteamientos expresos que involucraban y hacían necesario el análisis del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 48/96, del Tribunal Pleno, que dice:

"AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. LA FALTA DE CITA DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES O LEGALES VIOLADOS, NO ES SUFICIENTE PARA DESESTIMARLOS.—La evolución interpretativa y legislativa de las disposiciones que rigen en el juicio de amparo, conducen a que, haciendo una interpre-

⁸ Tesis P./J. 26/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 167180, Pleno, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 6, jurisprudencia (común).

tación extensiva del artículo 79 de la Ley de Amparo, esta Suprema Corte considere que en las materias en que no opera la suplencia de la queja, la omisión de citar en los agravios el precepto constitucional o legal que se considere violado, no basta para desestimar aquéllos, si en los motivos de inconformidad se expresan argumentos lógico jurídicos suficientes que tiendan a evidenciar la ilegalidad de la resolución reclamada, pues ello es suficiente para proceder a su análisis.⁹

81. Incluso, el propio Tribunal Colegiado de Circuito realizó una interpretación de aquel magno precepto. En efecto, en el juicio ejecutivo mercantil, el recurrente planteó como excepción la prevista en la fracción II del artículo 80. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; asimismo, señaló, dentro de sus argumentos, como excepción lo siguiente:

"... ninguno de los que aparecen presuntamente suscribiendo y aceptando el título basal de la acción, pudieron o tuvieron facultades legales para obligar al H. Ayuntamiento que represento, y es por ello que la parte actora queda afectada, al ejercitar la acción, por razones que tienen que ver con que el H. Ayuntamiento que represento, no pudo haber firmado el documento mencionado, pues, el mismo se trata de un ente jurídico, cuyos bienes son inembargables, inalienables e imprescriptibles, lo cual se rige por la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, lo que hace improcedente la acción ejercitada; así como también se carece de derecho para demandar al mismo como se hizo por parte de la actora, toda vez que del texto del artículo 90., fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, establece que: los bienes inmuebles propiedad de los Estados y los Municipios no podrán gravarse ni enajenarse, sino con autorización previa de la Legislatura del Estado, criterio el cual es acogido por el texto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es por ello que la acción ejercida en contra del H. Ayuntamiento de Susticacán, Zacatecas, resulta improcedente."

"... no es una actividad de derecho privado, en el caso de las administraciones públicas, el que se firmen pagarés al contentillo del funcionario en turno, sino que hay requisitos y trámites que cumplimentar, pues primeramente se requiere la autorización del señor gobernador, así como de la Legislatura del Estado de Zacatecas, y como la actora no justifica en forma alguna haber cumplido con los requisitos legales y constitucionales necesarios para

⁹ Tesis P./J. 48/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 200062, Pleno, Tomo IV, agosto de 1996, página 5, jurisprudencia (común).

hacer efectivo el documento base de la acción, la misma, sencillamente no procede. ..."

82. La autoridad responsable determinó que estos argumentos no se encontraban previstos en las hipótesis contempladas en el artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y, por ende, no se les podía conceder el carácter de "excepción", ya que el juicio tenía su origen en un título de crédito y ello impediría que se estudiaran cuestiones ajenas a las establecidas en el precepto legal citado; además, que de ninguno de los fundamentos legales invocados por la demandada (artículos 9o., fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) se desprendería alguna cuestión trascendental que hiciera improcedente el trámite de un juicio ejecutivo mercantil en contra de la hoy demandada.

83. Sobre la base anterior, el hoy recurrente señaló en su primer concepto de violación:

"... cuando se contestó la demanda del juicio ejecutivo mercantil de origen, opuso como excepción que una entidad pública, en el caso, un Ayuntamiento Municipal, no podía ser demandado en juicio ejecutivo mercantil, porque no es sujeto de derecho privado, en este caso, como lo es el que se cuente con facultades para suscribir y aceptar títulos de crédito, como los que apoyan la acción ejecutiva mercantil origen de este asunto. Para el efecto, aclara el quejoso, dijo que los Ayuntamientos, como tales, carecen de facultades para obligarse, en el caso, cambiariamente, con un particular, sino es con las modalidades, formas y términos que establecen las leyes aplicables. Aclara que si bien, al contestar demanda, se invocó, de manera equivocada, el texto del artículo 9o., fracción II, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, lo cierto es que esta parte quiso referirse al numeral 119, fracción II, de esa Constitución. El Municipio quejoso insiste en que si es revisada de manera acuciosa y pormenorizada la disposición transcrita, permite entender que no es posible que un Ayuntamiento Municipal quede facultado para obligarse cambiariamente, y más aún, para comprometer a otra administración municipal que no sea la que se encuentre en funciones, si no es bajo los lineamientos que tal precepto señala. ...

"En ese sentido, dice que el Juez responsable atendió la excepción bajo un criterio propio y subjetivo, puesto que no está apoyado más que en la misma norma que se transcribe y sin utilizar ningún elemento de interpretación jurisprudencial, por lo que estima que la sentencia reclamada carece de la motivación y fundamentación adecuadas. También, considera, que el artículo 78

de la Ley Orgánica del Municipio, expresamente no se establece ninguna facultad al síndico que le permita obligar cambiariamente al Municipio, ya que la fracción segunda de la citada norma jurídica, establece que el síndico podrá suscribir, en unión con el presidente municipal, actos, contratos y convenios que tengan por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, en los términos de la ley de la materia. Sin embargo, en el caso, no se contrajo deuda pública, porque el origen del asunto es la suscripción de un pagaré a un particular que no constituyó ningún empréstito, porque ésta es una figura que tiene que ver con el derecho administrativo, ya que para ello, y como bien lo señala el precepto que se analiza, es necesario que se cumplan con ciertos lineamientos que establecen las leyes aplicables."

84. Como se advierte de lo anterior, el primer concepto de violación se dividió en dos partes, por un lado, la aclaración de que se había invocado erróneamente el contenido de la disposición constitucional local y, por otro, el planteamiento –vía juicio de amparo–, de que los funcionarios no contaban con atribuciones para obligar al Municipio a través de un pagaré, al no tratarse de deuda pública y que no constituía un empréstito, señalando que era necesario que se cumplieran con los lineamientos previstos en las leyes aplicables, como es el artículo 78, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio:

"Artículo 78. El síndico, además de la representación jurídica del Ayuntamiento, en todo tipo de juicios, tendrá específicamente las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Autorizar los gastos de la administración pública municipal, así como vigilar el manejo y aplicación de los recursos, de conformidad con el presupuesto correspondiente;

"II. Suscribir, en unión con el presidente municipal, actos, contratos y convenios que tengan por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, en los términos de la ley de la materia; ..."

85. El Tribunal Colegiado consideró infundados e inoperantes estos señalamientos, por lo siguiente:

"... es de señalar que contrariamente a lo que afirma el Ayuntamiento quejoso, si bien, cuando se contestó la demanda del juicio ejecutivo mercantil de origen, opuso como excepción que una entidad pública, en el caso, un Ayuntamiento Municipal, no podía ser demandado en juicio ejecutivo mercantil, porque no es sujeto de derecho privado, en este caso, como lo es el que se cuenta con facultades para suscribir y aceptar títulos de crédito como los que apoyan la acción ejecutiva mercantil origen de este asunto.

"También lo es que el Juez responsable analizó su excepción y estableció que el presidente municipal y el síndico, sí estaban facultados para suscribir el pagaré base de la acción en el juicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracciones VIII y XII, así como el 78, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio, que prevén que el presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento (como la resolución de pagar al actor el bono a regidores), y deberá vigilar que el ejercicio de los recursos públicos municipales se haga con estricto apego al presupuesto de egresos, así como a sus modificaciones aprobadas por el Cabildo; así como autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sea conforme al presupuesto, firmándolas mancomunadamente con el síndico.

"Además, el juzgado estableció que el síndico es quien ejerce la representación jurídica del Ayuntamiento en todo tipo de juicios, y también está facultado para autorizar los gastos de la administración pública municipal, así como vigilar el manejo y aplicación de los recursos, de conformidad con el presupuesto correspondiente.

"Es decir, que no podía desconocerse el carácter de las personas que suscribieron el documento, ya que eran los servidores públicos señalados por la Ley Orgánica del Municipio para librar cualquier tipo de orden de pago y que su actuar se derivó de una sesión de Cabildo, celebrada bajo los lineamientos señalados por la Constitución Política del Estado de Zacatecas y la Ley Orgánica del Municipio vigente

"En este orden de ideas, el juzgador analizó la excepción en los términos en que fue planteada, ya que expuso los fundamentos legales en que se apoyó para resolver que los suscriptores del pagaré sí tenían facultades para realizar dicho acto."

86. Planteamientos que se vinculan directamente con el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se transcribe en su texto vigente al momento de la emisión de los pagarés y la sentencia impugnada:

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

"...

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

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."

87. Esto es así, pues debemos tener en cuenta que la parte quejosa es un Municipio, cuyas facultades se encuentran definidas directamente por la Constitución Federal, y las leyes que los regulan parten de sus principios y bases generales, las cuales resultan plenamente obligatorias y no pueden ser alteradas.

88. Es de aplicación a lo anterior, la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno:

"BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. LOS MUNICIPIOS NO PUEDEN ALTERAR SU CONTENIDO, SO PRETEXTO DE REGULAR CUESTIONES PARTICULARES.—Si bien es cierto que las bases generales de la administración pública municipal constituyen un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, pero sin permitir a las Legislaturas Locales intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio, también lo es que la facultad reglamentaria municipal no es ilimitada, pues los Municipios deben respetar el contenido de dichas bases generales, ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales. Consecuentemente, los Municipios, vía facultad reglamentaria, no pueden alterar el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas, pues hacerlo implicaría desnaturalizar su cometido y alcances, además de que el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a la que constitucionalmente se le ha encomendado la mencionada tarea homogeneizante."¹⁰

89. Así las cosas, tenemos que en la sentencia recurrida, el Tribunal Colegiado del conocimiento fijó el contenido y alcance, en relación con lo que debe entenderse por **empréstito**, al establecer que dentro de éste se encuentra el

¹⁰ Tesis P./J. 55/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 169548, Pleno, Tomo XXVII, junio de 2008, página 745, jurisprudencia (constitucional).

título de crédito que es materia del juicio ejecutivo mercantil, lo que implicaba la necesidad de analizar las bases y facultades que tiene para suscribir deuda pública—ya que esto fue cuestionado por el Ayuntamiento—, sin que pueda disociarse el análisis de la valoración de las disposiciones estatales, en virtud de que dichos conceptos y alcances derivan directamente de la propia Constitución.

90. De ahí que su estudio, y sobre todo su interpretación del concepto "**empréstito**", involucró la interpretación directa del artículo 117 constitucional, de donde deriva el concepto.

91. Por interpretación directa de la Constitución no debe entenderse sólo aquella realizada expresamente, al citarse o transcribirse el contenido de la norma constitucional a interpretar. Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente tesis emitida por esta Primera Sala:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO REALIZA UNA INTERPRETACIÓN DE MANERA IMPLÍCITA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADOPTANDO COMO PROPIA LA REALIZADA POR UNA DE LAS PARTES Y DESESTIMANDO LA DE LA CONTRARIA.—Por 'interpretación directa' de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, 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 constitucional, ni tampoco se expongan los motivos tomados en consideración para ello. Lo anterior es así, porque de lo contrario se dejaría al arbitrio del tribunal a quo la determinación de si realizó o no una interpretación directa de un precepto constitucional, pues bastaría que su resolución fuera dogmática, aun cuando ésta fuera contraria a alguna de las interpretaciones directas realizada por una de las partes, máxime si de esa interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la litis a resolver en el juicio de amparo."¹¹

92. Por lo anterior, esta Primera Sala considera que en la sentencia de amparo traída a revisión, se omitió llevar a cabo la interpretación directa del

¹¹ Tesis 1a. CXI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXII, octubre de 2005, página 704, tesis aislada (común).

artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –solicitada por la parte recurrente–, asimismo, interpretó directamente el artículo 117, fracción VIII, de la misma –en su texto aplicable–; de ahí que se actualice el primero de los presupuestos necesarios para la procedencia del amparo directo en revisión.

93. Ahora bien, a fin de determinar si se cumple también con el segundo requisito, se debe constatar que el asunto plantee un problema de constitucionalidad que entrañe la fijación de un criterio jurídico de **importancia y trascendencia**, entendiéndose que un asunto es **importante** cuando de los planteamientos contenidos a manera de conceptos de violación se advierta que los argumentos son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y que será **trascendente** cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad.

94. Requisitos que en el presente caso se surten, toda vez que los planteamientos de la quejosa revisten el carácter de importancia, al versar sobre la imposibilidad que tienen los síndicos y presidentes municipales de celebrar convenios o cualquier acto jurídico, con el fin de garantizar obligaciones, para un periodo mayor al de su gestión.

95. El tema del financiamiento del Estado adquiere una importancia superlativa en el ejercicio del poder público, porque las deudas que pesan sobre las finanzas del Estado, genéricamente entendido, comprometen el crédito público (como concepto de solvencia moral y económica que del Estado tienen los terceros); comprometen hacia el futuro los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía, afectándose también las cargas que se dejan a las generaciones futuras; trascienden, por supuesto, al ámbito decisorio de la aplicación o destino de los ingresos del Estado, e imprimen un rumbo importante al destino de las cosas públicas.

96. De igual manera, se surte el requisito de trascendencia, ya que se fijará un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad, toda vez que se determinará si los síndicos y/o presidentes municipales, al contraer obligaciones para un fin diverso a la inversión pública productiva, en nombre del Municipio, mediante la firma de pagarés, violan lo establecido en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

97. SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Justificada la procedencia del amparo directo en revisión, corresponde analizar los agravios hechos valer por

Juana Rojas Trujillo, en su carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas.

98. La parte recurrente refiere que el Tribunal Colegiado, al analizar los conceptos de violación en contra de la desestimación de las excepciones planteadas a la acción cambiaria, en específico, respecto de que los funcionarios municipales no contaban con facultades para suscribir y aceptar el título de crédito en nombre del Municipio, omitió considerar la solicitud de interpretación directa del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

99. Asimismo, en atención a la causa de pedir, al sostener que los funcionarios municipales no podían obligar cambiariamente al Ayuntamiento, aunado a que el pagaré de origen no constituía un empréstito o alguna otra operación que implicara contraer deuda pública, controvierte la determinación del Tribunal Colegiado respecto al concepto "**empréstito**", que se encuentra inmerso dentro de la interpretación del artículo 117, fracción VIII, constitucional.

100. Sostuvo que opuso como excepción a la acción cambiaria directa, el artículo 119, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

101. Argumenta que del contenido del artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio, no se desprende ninguna facultad otorgada al síndico municipal, que le permita obligar cambiariamente, al propio Municipio. En el mismo sentido, aduce que no se contrajo deuda pública, toda vez que el origen del presente asunto es un pagaré suscrito a favor de un particular, que no constituyó ningún empréstito ni otra operación que implicara deuda pública, porque es ésta una figura que tiene que ver con el derecho administrativo.

102. En este orden, se iniciará el estudio en relación con el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, pues es el que contienen las bases directamente aplicables al sistema de financiamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales, cuyo texto, al momento de los actos impugnados, establecía:

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

"...

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

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. ..."

103. Esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión ***** , por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, determinó que la suscripción de títulos de crédito como pagarés, sí puede catalogarse como deuda pública:

"Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 163/2007, el Tribunal Pleno destacó que el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal contiene el marco directamente aplicable al tema de financiamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales.

"Se dijo que tal disposición, por razones históricas y de técnica normativa, prevé tanto reglas de carácter prohibitivo, como de orden facultativo de ejercicio obligatorio y potestativo, las cuales se traducen, a juicio del Pleno, en cuatro premisas: a) la prohibición de obtener financiamiento extranjero; b) la exigencia de que el financiamiento se destine para inversiones públicas productivas; c) que el régimen de deuda de los Estados o Municipio se entiende aplicable a su administración descentralizada, y d) que para la adquisición de obligaciones o empréstitos, debe atenderse a un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo.

"Respecto a este último contenido normativo, el Tribunal Pleno argumentó que cuando se habla de 'obligaciones' o 'empréstitos' en el Texto Constitucional, no se debe atender a sus definiciones en el ámbito civil o mercantil. Para la Suprema Corte, la Constitución da a ambos conceptos el mismo tratamiento y tiene como intención abarcar cualquier obligación o empréstito civil, mercantil, cambiario o de cualquier otra índole bajo los cuales el crédito público puede ser comprometido directa o indirectamente.

"En palabras del Pleno, 'los términos «obligación» y «empréstito», en el terreno del crédito público y para efectos constitucionales, no pueden entenderse como ni limitarse a la connotación que estos términos tienen o pudieran tener en el terreno estrictamente civil o mercantil ... lo que importa en el terreno constitucional cuando se habla de deuda pública de los Estados, es que se refiere a toda aquella operación de la que resulta el ingreso de recursos por

financiamiento al Estado y un correlativo egreso de recursos públicos para solventar prestaciones que resulten relacionadas.¹²

"Por lo tanto, cuando un Municipio vaya a adquirir cualquier tipo de obligación crediticia que le genere un ingreso, debe atenerse a las pautas establecidas por el Congreso Local. Sobre este punto, el Tribunal Pleno fue muy enfático en especificar que las competencias del Poder Legislativo se desdoblán en las siguientes facultades: a) aprobar la asunción del crédito; b) autorizar los conceptos del crédito; c) la facultad de autorizar el monto o el monto máximo del crédito; d) legislar en materia de ingresos públicos, que es en donde se verá reflejado el crédito (como ingreso del Estado), y e) en el caso de los Congresos Estatales, de aprobar los presupuestos de egresos, que es donde se preverá qué ingresos se destinarán para los pagos y/o contraprestaciones que resulten a cargo del Estado con motivo del financiamiento.

"Así las cosas, por lo que hace a los Municipios, el Congreso del Estado 'está en aptitud constitucional plena para decidir cuáles y qué tanto de sus ingresos de un determinado ejercicio presupuestal –que es anual– autoriza captar en vía de crédito y para qué conceptos quedan autorizados esos ingresos. Lo que, como se ve, no es lo mismo que los créditos que lleguen a asumir sean o tengan que ser íntegramente pagaderos en un año.'¹³

"Ahora bien, con base en lo relatado hasta esta instancia, esta Primera Sala concluye que, de acuerdo a la interpretación que se le ha dado al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, cualquier obligación crediticia impuesta a un Municipio, incluida la suscripción de un pagaré, debe concebirse como un ingreso que actualiza la obligación del respectivo orden municipal para atenerse a las reglas establecidas al respecto por el Congreso Estatal.

"La libre administración hacendaria reconocida en el artículo 115, fracción IV, constitucional no juega, pues un factor determinante en la adquisición de una deuda por parte del Municipio. Tal como se destacó, al preverse reglas específicas en la Constitución para las obligaciones o empréstitos municipales, la respuesta sobre cuáles casos y bajo cuáles supuestos puede un Ayuntamiento adquirir y administrar un ingreso diferente a los géneros establecidos en la propia fracción IV del artículo 115, es de carácter estrictamente legal.

¹² Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 163/2007, página 105.

¹³ *Ibidem*, hoja 115.

"De otra manera, las obligaciones (incluidas las de carácter mercantil) o empréstitos, son ingresos municipales no sujetos de manera exclusiva al principio constitucional de libre administración hacendaria; en consecuencia, los procedimientos que se deberán seguir para adquirir la deuda o los montos máximos de endeudamiento serán establecidos en una ley.

"En esta línea de argumentación, se tiene que en la sentencia del recurso de apelación, la Primera Sala Mixta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora revocó el fallo emitido por el Juez Primero de Instancia y declaró que se acreditaban las excepciones de 'falta de legitimación' o 'falta de representación o poder bastante de quienes suscribieron los títulos de crédito', pues de acuerdo a la normatividad vigente, el presidente municipal y tesorero del Ayuntamiento de Benito Juárez, Estado de Sonora, necesitaban autorización del Congreso del Estado para suscribir válidamente los títulos de crédito.

"Para ello, citaron lo resuelto en la mencionada acción de inconstitucionalidad 163/2007 y los artículos 1, 2, fracción II, 3, fracciones V, VII y IX, 4, fracciones I y IV, 6, fracciones I y II, 7, 11, fracción II, 18 y 20 de la Ley de Deuda Pública y 1, 4, 61, fracción IV, inciso i), 62 y 63 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, ambas del Estado de Sonora.

"En la demanda de amparo, los quejosos argumentaron que se había realizado una interpretación errónea de tales preceptos legales, pues no todo crédito de un Municipio debe considerarse como deuda pública a la que se le apliquen las reglas establecidas en la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; si ello sucediera, se vulneraría el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 constitucional.

"A su juicio, la suscripción de los pagarés por parte del Municipio se llevó a cabo en funciones de derecho privado bajo la posibilidad de contratación privada prevista en los artículos 1, 19 y 76 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora. Por ende, la deuda pública, desde su punto de vista, se actualiza únicamente cuando el Municipio requiera garantía del Estado para afrontar sus obligaciones crediticias.

"Esta Primera Sala considera como infundados tales conceptos de violación. A diferencia de sus razonamientos, y tal como se ha venido recalcando a lo largo de esta sentencia, el principio de libre administración hacendaria tiene una aplicación restringida cuando se trata de obligaciones o empréstitos de los Municipios, entendidos éstos como cualquier ingreso de origen civil, mercantil, financiero, cambiario o de cualquier otra índole que aumente los recursos económicos del orden municipal y que tengan un correlativo en el

presupuesto de egresos. En el caso concreto, es evidente que la suscripción de dos pagarés produjo un ingreso adicional al Municipio que deberá ser saldado a cargo de la hacienda municipal.

"Esta definición de obligaciones o empréstitos deriva de la multicitada acción de inconstitucionalidad 163/2007. Si bien este asunto no tuvo como objeto la interpretación de todas las normas de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, el Tribunal Pleno conceptualizó de manera abstracta el significado de los términos 'obligaciones' o 'empréstitos' previstos en el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, por lo cual es un precedente directamente aplicable para la resolución del recurso que nos ocupa.

"En esa tónica, dado que precisamente la fracción VIII del artículo 117 constitucional faculta a las Legislaturas Locales para establecer legalmente las bases, montos y conceptos de las obligaciones o empréstitos de los Municipios, se considera que, tal como lo analizó la Sala del Tribunal Superior del Estado, el procedimiento para que un Ayuntamiento pueda o no suscribir un título de crédito deberá regularse en la legislación local correspondiente, tomando como base el esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento. Será la normatividad secundaria respectiva, respetando los lineamientos del citado precepto constitucional, la que defina los montos máximos y conceptos para contraer deuda pública municipal, así como los procedimientos o requisitos adicionales para adquirirla, como por ejemplo, la aprobación específica de determinados tipos de empréstitos por parte del Congreso Local, al margen de lo que en la Ley de Ingresos Municipal se haya autorizado previamente algún monto de deuda.

"Por ende, en contraposición a los alegatos de los quejosos, la Sala del Tribunal Superior de Justicia estuvo en lo correcto, al resolver el asunto con base en la Ley de Deuda Pública y en la Ley de Gobierno y Administración Municipal, ambas del Estado de Sonora, pues, se insiste, adecuadamente llegó a la conclusión que la suscripción de los títulos de créditos debía catalogarse como deuda pública, en atención al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal y, por ende, tenía que cumplirse con los requisitos de la legislación secundaria sobre la materia. ..."

104. Si bien esta Primera Sala estimó que un pagaré debe concebirse como un empréstito, lo resuelto partió de los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad ******, emitida por el Tribunal Pleno, en donde, al interpretar el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, se determinaron cuatro contenidos normativos, en el tema de financiamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales:

1. La *prohibición* de obtener endeudamiento externo.
2. La posibilidad de acceder a financiamiento sujeto a una exigencia de *destino* necesario: *inversiones públicas productivas*.
3. El principio de *concentración o unidad* de las finanzas estatales.
4. Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento local.

105. En este orden de ideas, el Tribunal Colegiado coincide con esta Primera Sala, en cuanto a que un título de crédito, como pudiera ser un pagaré, puede constituir un empréstito; sin embargo, su pronunciamiento, al declarar infundados e inoperantes los conceptos de violación, no tomó en consideración los elementos que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado del artículo constitucional, como se advierte de la sentencia impugnada:

"... es de señalar que, contrariamente a lo que afirma el Ayuntamiento quejoso, si bien, cuando se contestó la demanda del juicio ejecutivo mercantil de origen, opuso como excepción que una entidad pública, en el caso, un Ayuntamiento Municipal, no podía ser demandado en juicio ejecutivo mercantil, porque no es sujeto de derecho privado, en este caso, como lo es el que se cuente con facultades para suscribir y aceptar títulos de crédito, como los que apoyan la acción ejecutiva mercantil origen de este asunto.

"También lo es que el Juez responsable analizó su excepción y estableció que el presidente municipal y el síndico, sí estaban facultados para suscribir el pagaré base de la acción en el juicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracciones VIII y XII, así como el 78, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio, que prevén que el presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento (como la resolución de pagar al actor el bono a regidores), y deberá vigilar que el ejercicio de los recursos públicos municipales se haga con estricto apego al presupuesto de egresos, así como a sus modificaciones aprobadas por el Cabildo; así como autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sea conforme al presupuesto, firmándolas mancomunadamente con el síndico.

"Además, el juzgado estableció que el síndico es quien ejerce la representación jurídica del Ayuntamiento en todo tipo de juicios, y también está facultado para autorizar los gastos de la administración pública municipal, así como vigilar el manejo y aplicación de los recursos, de conformidad con el presupuesto correspondiente.

"Es decir, que no podía desconocerse el carácter de las personas que suscribieron el documento, ya que eran los servidores públicos señalados por la Ley Orgánica del Municipio para librar cualquier tipo de orden de pago y que su actuar se derivó de una sesión de Cabildo, celebrada bajo los lineamientos señalados por la Constitución Política del Estado de Zacatecas y Ley Orgánica del Municipio vigente

"En este orden de ideas, el juzgador analizó la excepción en los términos en que fue planteada, ya que expuso los fundamentos legales en que se apoyó para resolver que los suscriptores del pagaré sí tenían facultades para realizar dicho acto."

106. Se aprecia de lo anterior, que el Tribunal Colegiado estimó que los funcionarios estaban facultados para suscribir pagarés en términos de los artículos 74 y 78 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, y que no se había combatido la determinación de la responsable, en cuanto a que los artículos de la Constitución Federal no se ubicaban en alguna de las excepciones que permite oponer el artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en los juicios mercantiles.

107. Sobre ese punto, es importante mencionar que el Municipio es un ente jurídico colectivo de derecho público, regido por lo que establece su marco jurídico, esto es, la Constitución de la República, la particular de cada entidad, la Ley Orgánica Municipal de cada uno de los Estados de la Federación, así como las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.¹⁴ Al ser el Municipio un ente colectivo, el Estado le reconoce atributos como: capacidad, patrimonio, denominación, domicilio y nacionalidad; además, posee dos atributos que la identifican como institución sui generis en el sistema jurídico mexicano: la libertad y la autonomía.¹⁵

108. Si bien es cierto que el principio de libre administración hacendaria municipal se encuentra reconocido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, lo cual significa que el Municipio tiene una libertad para el manejo de hacienda pública; para el caso de contratación de deuda pública, el artículo 117, fracción VIII, constitucional establece una prohibición, salvo el cumplimiento de las exigencias ya referidas.

¹⁴ López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Editorial Porrúa y Universidad Anáhuac México Norte, Segunda Edición, México, 2012, p. 104 y 105.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 101.

109. Así, el análisis de los conceptos de violación y agravios impacta dentro de las cuestiones propiamente constitucionales que se abordan en el amparo directo en revisión, pues la afectación al Municipio quejoso deriva de ella; esto es así, ya que, en caso de prevalecer, implicaría una contravención a la interpretación directa del precepto constitucional, tal y como se desprende de la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala, cuyo criterio se comparte:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD. La circunstancia de que con base en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal sea el máximo intérprete del Texto Fundamental, no implica que tenga alguna vinculación con la interpretación realizada por los órganos del Estado, incluidos los tribunales ordinarios y los de amparo, lo cual constituye el fundamento constitucional para determinar en última instancia sobre la constitucionalidad o no de la disposición jurídica objeto de control. Así, los pronunciamientos de esta naturaleza encuentran especial sentido en la labor jurisdiccional unificadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando al respecto, que dentro de las cuestiones propiamente constitucionales que son materia del recurso de revisión en amparo directo se encuentra la relativa a la interpretación de la autoridad responsable o del Tribunal Colegiado de Circuito de la norma general cuya constitucionalidad se impugna, ya que para determinar si ésta es o no contraria a la Constitución, es preciso que previamente se conozca el significado de dicha norma."¹⁶

110. En esa medida, la determinación deviene contraria al Texto Constitucional, toda vez que el referido Tribunal Colegiado deja de atender el contenido del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

111. Como se explicó, el marco constitucional directamente aplicable al tema del financiamiento, contenido en el artículo referido, se puede identificar en varios apartados, mismos que son los siguientes:

¹⁶ Tesis 2a./J. 55/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 804, jurisprudencia (común) «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

A. **La prohibición de obtener endeudamiento externo.** Esta prohibición está prevista en el párrafo primero de la citada fracción VIII en comento. Conforme a ésta, se prohíbe a los Estados y Municipios a recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras (acreedor o acreditante); en moneda extranjera (independiente de quién funja como acreditante); o cuyo lugar de pago sea el extranjero (con independencia de la nacionalidad de la partes o la moneda en que se pacte la operación).

B. **La exigencia de destino necesario del financiamiento.** El Constituyente, al normar la facultad de los Estados de acceder a financiamiento, si bien expresamente estableció que éstos podrían acceder a financiamiento, fue muy claro en dejar expedita y circunscrita esta posibilidad a aquellos casos en que el financiamiento fuese destinado para *inversiones públicas productivas*. Así, el acceder a financiamiento sería constitucionalmente válido sólo de darse esa aplicación a los recursos.

C. **El principio de unidad o concentración de las finanzas estatales.** Quedó establecido constitucionalmente que el régimen atinente a la deuda que adquiera el Estado sería aplicable a la administración descentralizada.

D. **Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento.** Se estableció un marco de facultades compartidas en la materia entre los Ejecutivos y el Poder Legislativo Estatal, conforme al cual, se definieron facultades, tanto de ejercicio potestativo, como de ejercicio obligatorio para ambos, y procesos de necesaria colaboración y corresponsabilidad.

112. Asimismo, es de señalar que el hecho de que en el citado artículo constitucional se haga referencia a "obligaciones o empréstitos", es una forma nominativa, a través de la cual, se manifiesta que la Constitución pretende regular cualquier estructura o figura jurídica que comprometa el crédito público, sin importar la forma, complejidad o denominación bajo la cual se materialice.

113. En esa medida, los términos "obligación" y "empréstito", en el terreno del crédito público, y para efectos constitucionales, no pueden entenderse, ni limitarse a la connotación que estos términos tienen o pudieran tener en el terreno estrictamente civil o mercantil. Es decir, lo que importa en el terreno constitucional, cuando se habla de deuda pública de los Estados, es que se refiere a toda aquella operación de la que resulta el ingreso de recursos por

financiamiento al Estado y un correlativo egreso de recursos públicos para solventar prestaciones que resulten relacionadas.

114. Debe precisarse que no serán materia de análisis los contenidos normativos identificados bajo los puntos primero y tercero, por devenir inaplicables en la especie.

115. En efecto, la **prohibición de obtener endeudamiento externo**, encuentra su fundamento en el párrafo primero de la fracción VIII del artículo 117 constitucional e impide a los Estados y Municipios recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras (acreedor o acreditante); en moneda extranjera (independiente de quién funja como acreditante); o cuyo lugar de pago sea el extranjero (con independencia de la nacionalidad de la partes o la moneda en que se pacte la operación), por lo que si el objeto del juicio ejecutivo mercantil que dio origen al juicio de amparo que ahora se revisa es un título de crédito signado por autoridades municipales que se trató de ejecutar bajo el imperio y jurisdicción de tribunales nacionales, es claro que este requisito no resulta aplicable al caso en concreto.

116. Por lo que toca al **principio de unidad o concentración de las finanzas estatales**, que se refiere medularmente a que el régimen atinente a la deuda que adquiera el Estado sería aplicable también a la administración descentralizada, no concibe cabida en el asunto que ahora se resuelve, puesto que tal principio acoge a la administración pública como un todo, a efecto de que no se excluya a la administración paraestatal de las actividades, máxime de los financiamientos, del Poder Ejecutivo y, por ende, del Estado mismo. Cuestión que no resulta de interés al análisis del juicio de amparo que se revisa, puesto que, como se ha venido precisando, fueron autoridades del orden municipal del gobierno las que suscribieron el título de crédito, al que se ha hecho referencia con antelación, y no así autoridades estatales o federales.

117. Así las cosas, el análisis a emprender por esta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se acota a determinar si es que el pagaré reclamado en el juicio de origen, aunque pudiera llegarse a considerar como empréstito y, por ende, catalogarse como deuda pública, tal como cuenta la doctrina de este Alto Tribunal, cumple con el resto de los requisitos delimitados jurisprudencialmente; es decir, si está destinado a una inversión pública productiva y si su suscripción respetó el esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento local.

118. Ahora bien, **la exigencia de destino necesario del financiamiento** corresponde a la voluntad del Constituyente, al normar la facultad de los Estados de acceder a financiamiento, y si bien expresamente estableció que éstos podrían acceder a financiamiento, fue muy claro en dejar expedita y circunscrita esta posibilidad a aquellos casos en que el financiamiento fuese destinado para *inversiones públicas productivas*. Así, el acceder a financiamiento sería constitucionalmente válido sólo de darse esa aplicación a los recursos, cuestión que debe relacionarse con el concepto del **esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento** en el que se estableció un marco de facultades compartidas en la materia entre los Ejecutivos y el Poder Legislativo Estatal, conforme al cual, se definieron facultades, tanto de ejercicio potestativo, como de ejercicio obligatorio para ambos, y procesos de necesaria colaboración y corresponsabilidad.

119. De conformidad con el artículo 78, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio, los síndicos se encuentran facultados para suscribir, en unión del presidente municipal, **actos que tengan por objeto la obtención de empréstitos**, lo que debe interpretarse en conjunto con lo dispuesto en el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución, aplicable al caso, pues, como ya se mencionó, prescribe que aquéllos deben destinarse a inversiones **públicas productivas**.

120. Esclarece, en este sentido, la exposición de motivos que presentó el presidente de la República a la consideración del Congreso de la Unión, mediante la cual, se proponía la reforma constitucional (aplicable en la especie). De esta forma, se aprecia que la referida reforma tenía como objeto fortalecer las haciendas estatales y atender la problemática que el anterior texto constitucional estaba presentado, para poder impulsar el desarrollo regional. Por eso, se flexibilizaban las condiciones en que era permitido a los Estados acceder a financiamiento; pero, al mismo tiempo, se buscaba que el ahora más accesible crédito público *fuese ejercido disciplinada, prudente y responsablemente*.

121. Se afirmó, en cierta parte de la exposición mencionada, que el propósito de la reforma se manifiesta en las modificaciones al segundo párrafo del artículo 107 constitucional, a fin de ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y Municipios, con el propósito de fijar las bases de un ejercicio razonable de estas facultades y se proponía que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de **inversiones públicas productivas**, con lo cual, se comprendería la situación actual de efectuar, prioritariamente, **obras que generen directamente ingresos, y se abrirá**

la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen recursos públicos.

122. Lo anterior se desprende también de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas, en donde su artículo 5, fracción XIV, define a la inversión pública productiva como:

"Artículo 5. ...

"...

"XIV. Inversión pública productiva: Se entiende por inversión pública productiva, la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer o a cualquier otra finalidad de interés público o social, incluyendo el finiquito de los contratos de prestación de servicios multianuales, siempre que puedan producir directa o indirectamente, un ingreso para el Estado de Zacatecas o sus Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, industria, comercio; tecnologías de la información, cuidado del medio ambiente, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social; así como, para cubrir un déficit imprevisto en la hacienda pública del Estado o de los Municipios, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural."

123. Ahora bien, aplicando el precepto constitucional referido a la presente hipótesis, tenemos como resultado que la interpretación realizada, por parte del Tribunal Colegiado de Circuito, deviene **incorrecta**, ya que si bien, de conformidad con el artículo 78, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio, los síndicos se encuentran facultados para suscribir, en unión del presidente municipal, actos que tengan por objeto la obtención de empréstitos, éstos deben, de conformidad con el contenido del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución, destinarse a inversiones públicas productivas, tal y como quedó previamente referido en el apartado 2 y no a estímulos de los integrantes del Ayuntamiento Municipal.

124. Se afirma lo anterior, ya que del "Acta No. 74 Ordinaria", levantada con motivo de la sesión celebrada por el Ayuntamiento Municipal de Susticacán, Zacatecas, se desprende que el pagaré suscrito por los entonces presidente

municipal y síndico del referido Municipio, fue para **garantizar el pago del estímulo que se otorgó cada integrante del Ayuntamiento**, tal y como se aprecia de la siguiente transcripción:

"En base a su gestión realizada así como el desempeño de cada una de las comisiones que se asignó a cada uno de los miembros, se toma el acuerdo para que el acuerdo (sic) que se estableció (sic) de recibir el equivalente a dos meses y medio de su dieta, como estímulo (sic), el cual quedara (sic) registrado como pasivo, por lo que se firmara (sic) un pagare (sic) por cada integrante, esto con la finalidad de garantizar el pasivo, asimismo se hace mención que la cantidad que se ha fijado no corresponde siquiera al 50% que se autorizó el Ayuntamiento anterior. De igual manera se establece una fecha para que sea efectivo tal estímulo por parte del Ayuntamiento entrante. Fijado el próximo 15 de noviembre del año 2013, y de no ser así éste generará un 10% de interés."

125. Por lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito deviene contraria al Texto Constitucional, ya que no atiende a lo que ha sostenido este Alto Tribunal en relación con la interpretación directa del numeral 117, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el pagaré no fue suscrito con la finalidad de contraer una obligación o empréstito para destinarlo a una **inversión pública productiva**, pues garantizar el pago de un estímulo de cada uno de los integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas, para el periodo dos mil diez/dos mil trece por su desempeño, lo que de ninguna manera puede catalogarse como una inversión que produzca o tienda a producir directa o indirectamente ingresos para el Municipio.

126. Esto es, se signó únicamente para garantizar el pago de un estímulo de cada uno de los integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas, para el periodo dos mil diez/dos mil trece, cuestiones que se circunscriben al ámbito de la relación laboral; máxime que genera pasivos y no activos, aunque fuesen contingentes o indirectos en el caudal municipal.

127. Tampoco se advierte facultad alguna en la Ley Orgánica del Municipio para que, bajo tal concepto –garantía del pago de estímulos–, los síndicos o el presidente municipal **obliguen al Ayuntamiento** y a la correlativa deuda pública, a que con la suscripción de pagarés se cubran prestaciones de los servidores de tal órgano de gobierno, **contrariando el esquema de participación ejecutiva y legislativa**, al que se hizo referencia en el punto 4.

128. Al respecto, esta Primera Sala, también al resolver el amparo directo en revisión *****, estableció que el artículo 117, fracción VIII, de la

Constitución Federal, exige que cualquier obligación crediticia impuesta a un Municipio, incluida la suscripción de un pagaré, debe concebirse como un ingreso que actualiza la obligación del respectivo orden municipal para atenerse a las reglas establecidas al respecto por el Congreso Estatal:

"Por ende, para dar contestación a los argumentos de los quejosos; en específico, a la posibilidad de que los representantes del Municipio de Benito Juárez, Estado de Sonora, estuvieran facultados para suscribir dos títulos de crédito, esta Primera Sala se limitará a realizar un análisis de los artículos 115, fracción IV y 117, fracción VIII, de la Constitución Federal y a detallar la interpretación que sobre los mismos ha tomado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues el contenido del resto de las normas constitucionales invocadas no guarda en estricto sentido relación con la materia del juicio de amparo.

"El texto vigente de las referidas normas constitucionales, al emitirse los pagarés, era el que sigue:

"'Artículo 115.' (se transcribe)

"'Artículo 117.' (se transcribe)

"Como se ha venido recalando a lo largo de la presente sentencia, los aludidos preceptos constitucionales establecen, por un lado, las facultades de los órdenes municipales para administrar libremente su hacienda conforme a ciertos lineamientos y limitaciones a cargo del Poder Legislativo Estatal y, por el otro, la prohibición de los Estados y Municipios para contraer cierto tipo de empréstitos u obligaciones y la competencia del Congreso Local para regular sus conceptos y montos en una ley.

"Los precedentes más importantes de esta Suprema Corte sobre estas normas constitucionales, son las controversias constitucionales 10/2008 y 26/2008 y la acción de inconstitucionalidad 163/2007, falladas por el Tribunal Pleno, respectivamente, el veintinueve de enero de dos mil nueve, el trece de octubre de dos mil ocho y el diecisiete de noviembre de dos mil nueve.

"En la primera controversia constitucional, el Tribunal Pleno detalló que el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal 'prohíbe expresamente a los Municipios contraer obligaciones o empréstitos, salvo que se destinen a inversiones públicas productivas, lo que implica que los Municipios pueden contraer deuda, pero ello deberá hacerlo conforme a las bases que establezcan las Legislaturas Locales', por lo que, 'si bien mediante la libre administra-

ción hacendaria, el Municipio determina el destino de sus recursos, en los casos en que éste decida contraer obligaciones o empréstitos, está obligado a observar los lineamientos que al efecto determine el Congreso del Estado.'

"Se recalcó que si de acuerdo a la normatividad local la deuda pública se constituye por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de los Gobiernos Municipales, 'resulta lógico que se requiera de la aprobación del Congreso del Estado cuando se trate de la contratación de empréstitos u obligaciones y la celebración de contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública y afectaren como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos.'

"En la segunda controversia constitucional citada, el Tribunal Pleno sostuvo que la hacienda municipal está conformada por una multiplicidad de recursos económicos. Al respecto, se señaló que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, detalla alguno de estos recursos y establece el principio de libre administración hacendaria, pero que tal precepto debe interpretarse de manera sistemática, pues no todos los conceptos que integran la hacienda municipal están sujetos a dicho principio.

"Por ejemplo, el 'artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal establece el principio de reserva de ley respecto de las bases de los empréstitos, asimismo, prevé que los conceptos y montos de la contratación de financiamiento por los Municipios deberán ser determinados por el presupuesto que se apruebe anualmente', entendiéndose este último concepto no como el presupuesto de egresos emitido por el orden municipal, sino como la ley de ingresos que expide la Legislatura Local.

"Así, los ingresos que puede obtener un Municipio pueden ser tanto tributarios, como los impuestos, contribuciones especiales y derechos; como no tributarios, tales como los productos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos. No obstante, respecto a estos últimos, su regulación constitucional se lleva a cabo de dos formas: 'en el establecimiento de las bases generales de contratación de financiamiento que deben establecerse en una ley ... por otra parte, en el establecimiento anual de los montos y conceptos de los empréstitos en la ley de ingresos municipal, conforme a la parte final del párrafo referido.'

"En esa línea, el Tribunal Pleno determinó que si bien existe el principio de libre administración hacendaria, la adquisición de empréstitos como recur-

so de la hacienda municipal no es de absoluta libre disposición por parte del Ayuntamiento; por el contrario, al existir una regulación constitucional específica 'los empréstitos no [son] compatibles con el principio de libre administración, pues la limitación en los conceptos y montos implica que no pueden manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos obtenidos por este medio.'

"Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 163/2007, el Tribunal Pleno destacó que el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal contiene el marco directamente aplicable al tema de financiamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales.

"Se dijo que tal disposición, por razones históricas y de técnica normativa, prevé tanto reglas de carácter prohibitivo como de orden facultativo de ejercicio obligatorio y potestativo, las cuales se traducen, a juicio del Pleno, en cuatro premisas: a) la prohibición de obtener financiamiento extranjero; b) la exigencia de que el financiamiento se destine para inversiones públicas productivas; c) que el régimen de deuda de los Estados o Municipio se entiende aplicable a su administración descentralizada, y d) que para la adquisición de obligaciones o empréstitos, debe atenderse a un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo.

"Respecto a este último contenido normativo, el Tribunal Pleno argumentó que cuando se habla de 'obligaciones' o 'empréstitos' en el texto constitucional, no se debe atender a sus definiciones en el ámbito civil o mercantil. Para la Suprema Corte, la Constitución da a ambos conceptos el mismo tratamiento y tiene como intención abarcar cualquier obligación o empréstito civil, mercantil, cambiario o de cualquier otra índole, bajo los cuales el crédito público puede ser comprometido directa o indirectamente.

"En palabras del Pleno, 'los términos «obligación» y «empréstito», en el terreno del crédito público y para efectos constitucionales, no pueden entenderse como ni limitarse a la connotación que estos términos tienen o pudieran tener en el terreno estrictamente civil o mercantil ... lo que importa en el terreno constitucional cuando se habla de deuda pública de los Estados, es que se refiere a toda aquella operación de la que resulta el ingreso de recursos por financiamiento al Estado y un correlativo egreso de recursos públicos para solventar prestaciones que resulten relacionadas.'

"Por lo tanto, cuando un Municipio vaya a adquirir cualquier tipo de obligación crediticia que le genere un ingreso, debe atenderse a las pautas establecidas por el Congreso Local. Sobre este punto, el Tribunal Pleno fue muy enfático en especificar que las competencias del Poder Legislativo se desdoblán

en las siguientes facultades: a) aprobar la asunción del crédito; b) autorizar los conceptos del crédito; c) la facultad de autorizar el monto o el monto máximo del crédito; d) legislar en materia de ingresos públicos, que es en donde se verá reflejado el crédito (como ingreso del Estado), y e) en el caso de los Congresos Estatales, de aprobar los presupuestos de egresos, que es donde se preverá qué ingresos se destinarán para los pagos y/o contraprestaciones que resulten a cargo del Estado con motivo del financiamiento.'

"Así las cosas, por lo que hace a los Municipios, el Congreso del Estado 'está en aptitud constitucional plena para decidir cuáles y qué tanto de sus ingresos de un determinado ejercicio presupuestal –que es anual– autoriza captar en vía de crédito y para qué conceptos quedan autorizados esos ingresos. Lo que, como se ve, no es lo mismo que los créditos que lleguen a asumir sean o tengan que ser íntegramente pagaderos en un año.'

"Ahora bien, con base en lo relatado hasta esta instancia, esta Primera Sala concluye que, de acuerdo a la interpretación que se le ha dado al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, cualquier obligación crediticia impuesta a un Municipio, incluida la suscripción de un pagaré, debe concebirse como un ingreso que actualiza la obligación del respectivo orden municipal para atenerse a las reglas establecidas al respecto por el Congreso Estatal.

"La libre administración hacendaria reconocida en el artículo 115, fracción IV, constitucional, no juega pues un factor determinante en la adquisición de una deuda por parte del Municipio. Tal como se destacó, al preverse reglas específicas en la Constitución para las obligaciones o empréstitos municipales, la respuesta sobre cuáles casos y bajo cuáles supuestos puede un Ayuntamiento adquirir y administrar un ingreso diferente a los géneros establecidos en la propia fracción IV del artículo 115, es de carácter estrictamente legal.

"De otra manera, las obligaciones (incluidas las de carácter mercantil) o empréstitos, son ingresos municipales no sujetos de manera exclusiva al principio constitucional de libre administración hacendaria; en consecuencia, los procedimientos que se deberán seguir para adquirir la deuda o los montos máximos de endeudamiento serán establecidos en una ley."

129. En esa tónica, dado que, precisamente, la fracción VIII del artículo 117 constitucional faculta a las Legislaturas Locales para establecer legalmente las bases, montos y conceptos de las obligaciones o empréstitos de los Municipios, se considera que el procedimiento para que un Ayuntamiento pueda o no suscribir un título de crédito deberá regularse en la legislación local corres-

pondiente, tomando como base el esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento.

130. Será la normatividad secundaria respectiva, respetando los lineamientos del citado precepto constitucional, la que defina los montos máximos y conceptos para contraer deuda pública municipal, así como los procedimientos o requisitos adicionales para adquirirla, como por ejemplo, la aprobación específica de determinados tipos de empréstitos por parte del Congreso Local, al margen de que en la ley de ingresos municipal se haya autorizado previamente algún monto de deuda.

131. Sobre estos aspectos, se tiene que de una interpretación de los artículos 1, 2, fracción II, 3, 5, fracciones III, IV y XIV, 6, 8, fracciones I y III, 9, fracciones I y V, 12, fracciones I, II y III, 14 y 16 de la citada Ley de Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios,¹⁷ vigente a partir de dos mil once,

¹⁷ **Artículo 1.** Esta ley es de orden público y de carácter general, reglamentaria de la fracción XIV del artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Tiene por objeto establecer las bases y requisitos para la concertación y contratación de empréstitos y créditos o emisión de valores; así como la administración, gestión, refinanciamiento, reestructuración, registro y control de los recursos provenientes de las operaciones señaladas, que en su conjunto constituyen la deuda pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios."

Artículo 2. La deuda pública está constituida por las obligaciones directas, indirectas y contingentes derivadas de empréstitos, créditos y financiamientos, siempre que no contravengan lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado, a cargo de las siguientes entidades públicas:

"...

"II. Los Municipios; ..."

Artículo 3. Las obligaciones crediticias que contraigan las entidades públicas enumeradas en el artículo 2 de esta ley, podrán derivar de:

"I. La suscripción o emisión de títulos de crédito;

"II. La emisión y colocación de valores, títulos de crédito, obligaciones bursátiles y valores afines o de cualquier otro documento pagadero a plazos, y

"III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en los incisos anteriores."

Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"III. El Municipio: Los Municipios que se encuentran dentro del territorio del Estado de Zacatecas conforme a su Constitución Política;

"IV. La ley: La Ley de Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios;

"(Sic) Empréstito: Operación financiera que realizan las entidades públicas a través de la contratación de créditos instrumentados mediante la suscripción de contratos, títulos de crédito o la suscripción o emisión de bonos de deuda, obligaciones bursátiles o valores afines;

"...

"XIV. Inversión pública productiva: Se entiende por inversión pública productiva, la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer o a cualquier otra finalidad de interés público o social, incluyendo el

se advierte que el Congreso Local deberá aprobar los montos máximos de endeudamiento de un Municipio en la ley de ingresos correspondiente y que la suscripción de títulos de crédito son operaciones de financiamiento que dan lugar a un empréstito directo, el cual, a su vez, integra el apartado de deuda pública municipal, definido legalmente como las obligaciones directas, indirectas y contingentes derivadas de empréstitos, créditos y financiamientos, siempre que no contravengan lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado.

finiquito de los contratos de prestación de servicios multianuales, siempre que puedan producir directa o indirectamente, un ingreso para el Estado de Zacatecas o sus Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, industria, comercio; tecnologías de la información, cuidado del medio ambiente, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social; así como, para cubrir un déficit imprevisto en la hacienda pública del Estado o de los Municipios, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural."

"Artículo 6. No constituirá deuda pública estatal o municipal, las obligaciones directas a corto plazo contratados con la banca de desarrollo o, en su caso, la comercial a corto plazo que se contrate por el Poder Ejecutivo Estatal así como por los Municipios, para solventar necesidades temporales de flujo de caja, cuyos vencimientos y liquidación se realicen en el mismo periodo constitucional que les corresponde.

"La secretaría será la única dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, facultada para autorizar la contratación de deuda a corto plazo a las dependencias y entidades de la administración pública, a excepción de la contratada por los Municipios.

"Los financiamientos a que se refiere este artículo no se considerarán dentro de los montos anuales de endeudamiento autorizados."

"Artículo 8. Son autoridades en materia de deuda pública, dentro de sus respectivas competencias:

"I. La Legislatura; ...

"III. Los Municipios, por conducto de sus Ayuntamientos; ..."

"Artículo 9. A la Legislatura le corresponde:

"I. Examinar, discutir y aprobar los conceptos, montos y partidas correspondientes a los ingresos derivados de endeudamiento que deberán quedar contemplados en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de las entidades públicas, previa comparecencia que los responsables de las finanzas estatal y municipal tengan ante la propia Legislatura, para justificar la solicitud de autorización; ...

"V. Autorizar a las entidades públicas a que se refiere el artículo 2 de esta ley, el ejercicio de montos de obligaciones por deuda pública no previstos o adicionales a los autorizados en la Ley de Ingresos del Estado y en las Leyes de Ingresos de los Municipios que correspondan, que sean necesarios para su financiamiento, mediante reformas a una u otra ley o a través de decretos específicos, cuando se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo requieran y/o las entidades cuenten con la capacidad de pago para cumplir con las obligaciones derivadas de la deuda que contraerán; ..."

"Artículo 12. A los Municipios les corresponde:

"I. Elaborar y aprobar sus programas de financiamiento anuales dentro de sus presupuestos de egresos, que incluirán todas las operaciones de deuda pública a que se refiere esta ley, remitiéndolos a la Legislatura para su aprobación, conocimiento y registro;

132. Sin perjuicio de lo establecido por el artículo 6 referido, en donde establece que no se considerará deuda pública estatal o municipal, a las obligaciones directas a corto plazo contratados con la banca de desarrollo o, en su caso, la comercial a corto plazo que se contrate por el Poder Ejecutivo Estatal, así como por los Municipios, para solventar necesidades temporales de flujo de caja, cuyos vencimientos y liquidación se realicen en el mismo periodo constitucional que les corresponde y, por tanto, no se considerarán dentro de los montos anuales de endeudamiento autorizados.

133. Sin prejuzgar respecto a la constitucionalidad del precepto, no se advierte que el Municipio se ubique en el supuesto de que los vencimientos y liquidación se contraten con la banca de desarrollo o comercial en el mismo periodo constitucional que corresponda, pues el crédito no se contrató con

"II. Solicitar a la Legislatura autorización para contratar empréstitos directos adicionales a los que se refiere la fracción anterior y que constituyan deuda pública, en su caso, afectar en garantía o fuente de pago, sus bienes del dominio privado, los derechos e ingresos de las participaciones y/o aportaciones federales que le correspondan al Municipio de conformidad con la legislación aplicable, así como, sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones federales o cualesquier otros ingresos federales o locales de los que puedan disponer, de conformidad con la legislación aplicable;

"III. Celebrar en el ámbito de su competencia los contratos, convenios, mandatos, fideicomisos de administración y pago, fideicomisos de garantía, excepto de inmuebles, así como otorgar el instrumento legal idóneo para la obtención de financiamientos, suscribiendo los documentos y títulos de crédito requeridos; así como las operaciones de reestructuración o de conversión de financiamientos adquiridos; ..."

"**Artículo 14.** Con independencia de que se obtengan créditos cuya aplicación comprenda más de un ejercicio fiscal, en el presupuesto de egresos del Estado y de los Municipios, se deberán prever las asignaciones de recursos derivados de dichos créditos para cada ejercicio."

"**Artículo 16.** Los financiamientos que se contraten deberán estar incluidos en el programa de financiamiento, estar debidamente soportados en el contrato respectivo y disponible para su revisión por la Legislatura al analizar la cuenta pública.

"Las entidades públicas podrán celebrar operaciones financieras de cobertura, que tiendan a evitar o reducir riesgos económico-financieros derivados de créditos o empréstitos obtenidos con base en la presente ley. Asimismo, para que se lleve a cabo la emisión de valores por parte de las entidades públicas, en forma individual o conjunta, éstas podrán obtener la aprobación de dos instituciones calificadoras de valores, que otorguen una calificación que haga atractiva a los mercados financieros la adquisición de valores."

"**Artículo 17.** El programa de financiamiento contendrá:

"I. La estimación del financiamiento que requieran las entidades para el ejercicio fiscal de que se trate, y

"II. Todos los elementos de juicio y datos técnicos que justifiquen que el programa se ajuste a lo establecido en el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley;

"Los montos de financiamiento que se contraten se sujetarán a lo aprobado por la Legislatura en el programa de financiamiento para el ejercicio fiscal correspondiente."

banca de desarrollo o comercial y obligó a una administración distinta de quienes suscribieron.

134. Dicho lo anterior, al actualizarse el concepto de deuda pública, la suscripción de un título de crédito debe sujetarse a los montos máximos de endeudamiento asignados al Municipio por el Congreso Local en la ley de ingresos correspondiente y, además, deben seguirse las pautas y lineamientos para llevarlos a cabo.

135. Si bien la Ley de Deuda Pública no establece un procedimiento específico para que los órdenes municipales suscriban un título de crédito, sino que únicamente señala que los montos de endeudamiento adicionales de los concedidos a los Municipios en la ley de ingresos deberán ser aprobados por el Poder Legislativo, en su caso, afectar en garantía o fuente de pago, sus bienes de dominio privado, los derechos e ingresos de las participaciones y/o aportaciones federales que le correspondan al Municipio, de conformidad con la legislación aplicable, así como sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones federales o cualesquier otros ingresos federales o locales de los que puedan disponer, de conformidad con la legislación aplicable (artículos 9 y 12), lo cierto es que estas reglas tienen que administrarse con las competencias de los Ayuntamientos establecidas en la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas.

136. Los artículos 48, 49, fracción XIX, 157 y 158 de esa normatividad de gobierno¹⁸ señalan que el ejercicio de facultades y el cumplimiento de obligaciones de los Ayuntamientos lo realizarán a fin de cumplir cabalmente las atribuciones previstas en la Constitución Federal, Estatal y las leyes que ema-

¹⁸ "**Artículo 48.** Corresponde a los Ayuntamientos el ejercicio de facultades y el cumplimiento de las obligaciones que sean necesarias para conseguir el cabal desempeño de las atribuciones que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que emanen de ellas."

"**Artículo 49.** En los términos de la presente ley, las facultades y atribuciones de los Ayuntamientos son las siguientes:

"...

"**XIX.** Enviar a la Legislatura por conducto del Ejecutivo del Estado y para su autorización, los proyectos de contratación de empréstitos en los términos de la ley de la materia; ..."

"**Artículo 157.** Los Ayuntamientos necesitan autorización expresa de la Legislatura para:

"I. Obtener empréstitos que comprometan la Hacienda Municipal; ..."

"**Artículo 158.** La solicitud de autorización para contratar de acuerdo con el artículo anterior, se acompañará de las bases sobre las cuales se pretende celebrar el contrato y de los documentos necesarios, sujetándose a lo establecido por la Ley de Deuda Pública, y por este ordenamiento."

nen de las mismas, por lo que el Ayuntamiento está facultado para contratar empréstitos, siempre y cuando lo haga en los términos de la Ley de Deuda Pública y como consecuencia de la autorización del Poder Legislativo Local.

137. La última de las normas referidas prevé expresamente que el Ayuntamiento **necesita autorización de la Legislatura del Estado para obtener empréstitos que comprometan la hacienda municipal.**

138. Tampoco se advierte facultad alguna en la Ley Orgánica del Municipio para que, bajo tal concepto –garantía del pago de estímulos–, los síndicos o el presidente municipal **obliguen al Ayuntamiento** y a la correlativa deuda pública, a que con la suscripción de pagarés se cubran prestaciones de los servidores de tal órgano de gobierno, contrariando el esquema de participación ejecutiva y legislativa.

139. En esa tónica, esta Primera Sala advierte que el Municipio de Susticacán del Estado de Zacatecas no contaba en ese tiempo con la especificación, por parte del Congreso Local, sobre posibles montos, rubros o conceptos autorizados para la adquisición de algún empréstito, ni tampoco se advierte que haya agotado el procedimiento ante la Legislatura; tal como se desprende, como hecho notorio, de la Ley de Ingresos del respectivo Municipio de 2013, en cuyo artículo 42, se establece:

"Artículo 42. Serán ingresos extraordinarios, aquellos que obtenga el Municipio de Susticacán, Zacatecas, durante el ejercicio fiscal 2013, derivados de empréstitos o créditos que se requieran para destinarse a inversiones públicas productivas o para hacer frente a circunstancias imprevistas por las que haya de realizarse erogaciones extraordinarias, en los términos, bajo las condiciones, características y por los conceptos autorizados por la Honorable Legislatura del Estado de Zacatecas, mediante decreto específico de endeudamiento, publicado en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas."

140. Ante tal situación, la citada legislación local, interpretada en su conjunto, establece las competencias y reglas que debe seguir un Ayuntamiento para poder adquirir deuda pública, como puede ser la suscripción de un título de crédito; entre las que se encuentra, entonces, la aprobación del respectivo empréstito por el Poder Legislativo, sin que ello pudiera ser convalidado por la permisión del Cabildo Municipal para tal efecto. Si no se llevara a cabo lo anterior, existiría una deuda pública que no pasó por el esquema de coparticipación ejecutivo-legislativo, la cual invariablemente incidiría en el uso del presupuesto público de la población de dicho Municipio.

141. En el caso concreto, el Municipio no actuó en ningún momento en su ámbito de derecho privado, pues la suscripción de un título de crédito, como obligación crediticia, sólo puede actualizarse para inversiones públicas productivas y, por ende, deben seguirse las reglas previstas en la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora (sic) y demás normatividad aplicable.

142. En virtud de lo anterior y toda vez que ni el presidente municipal, ni el síndico del referido Municipio contaban con facultades para suscribir el pagaré, base de la acción, el mismo debe considerarse carente de dicho requisito, mismo que se prevé dentro de la excepción prevista en la fracción III del artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

143. Es necesario destacar que el Tribunal Colegiado del conocimiento considera que el Texto Constitucional no se subsume dentro de las excepciones y defensas que se encuentran en el artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por lo que determinó que no debían analizarse los planteamientos; sin embargo, con independencia de que el análisis de los artículos constitucionales en la instancia de amparo implica una verificación independiente del estudio de legalidad, desde la contestación de la demanda, el Municipio de Susticacán, Zacatecas, refirió lo siguiente:

"... ninguno de los que aparecen, presuntamente, suscribiendo y aceptando el título basal de la acción, pudieron o tuvieron facultades legales para obligar al H. Ayuntamiento que represento, y es por ello que la parte actora queda afectada, al ejercitar su acción, por razones que tienen que ver con que el H. Ayuntamiento que represento, no pudo haber firmado el documento mencionado, pues el mismo se trata de un ente jurídico, cuyos bienes son inembargables, inalienables e imprescriptibles, cual se rige por la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, lo que hace improcedente la acción ejercitada; así como también se carece de derecho para demandar al mismo como se hizo por parte de la actora, toda vez que el texto del artículo 9o., fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas¹⁹ establece que: los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los Municipios no podrán gravarse ni enajenarse, sino con autorización previa de la Legislatura del Estado, criterio el cual es acogido por el texto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es por ello que la acción

¹⁹ **"Artículo 9o.** La ciudad de Zacatecas es la capital del Estado y sede de sus tres poderes, ninguno de los cuales podrá asentarse en otro Municipio sino en forma temporal, por causa grave y mediante decreto aprobado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados de la Legislatura."

ejercida en contra del H. Ayuntamiento de Susticacán, Zacatecas, resulta improcedente."

144. El representante del Municipio afirmó que quienes suscribieron el pagaré fueron el presidente municipal y el síndico de la administración anterior, quienes estuvieron en el cargo de dos mil diez a dos mil trece, siendo el pagaré suscrito el día doce de septiembre de dos mil trece. Si bien, en su escrito refirió que la excepción hecha valer era la prevista en la fracción II del artículo 8o., de sus argumentos se desprende la referencia a la fracción III del numeral en comento de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,²⁰ la cual versa sobre la falta de representación, de poder bastante o de facultades legales en quien suscribió el título a nombre del demandado, salvo lo dispuesto en el artículo 11.

145. Al respecto, debe señalarse que la contestación de la demanda es un todo, que obliga a analizarla de manera conjunta, eliminando exigencias de expresiones técnicas, bastando la exposición clara de las pretensiones; **más aún debe tomarse en cuenta que se ha determinado que ante excepciones que determinan la inexistencia de la relación jurídica base de la acción, comprobados tales hechos, el juzgador debe estimarla, aun de oficio, ya sea invocada o no;** de ahí que el señalamiento del Tribunal Colegiado no pueda ser atendido.

146. Sirve de apoyo a lo anterior, las siguientes tesis que se invocan a continuación con su rubro y texto:

"EXCEPCIONES, PROCEDENCIA DE LAS.—Aunque el apelante haya admitido que la excepción había sido mal denominada, esto no era motivo suficiente para estimar que no le afectara la resolución del inferior en cuanto, sin atender a la naturaleza de la excepción realmente planteada, se atuvo a examinar otra, por el simple hecho de que se había usado una denominación equivocada al oponerla; y la obligación del superior de corregir el error del Juez a quo, se tenía que reconocer aun cuando estimara inaplicable el artículo 35 del Código de Procedimientos Civiles de 1884, porque dentro del sistema procesal mantenido por la legislación mercantil, en coincidencia con el

²⁰ "**Artículo 8o.** Contra las acciones derivadas de un título de crédito, sólo pueden oponerse las siguientes excepciones y defensas:

"...

"III. Las de falta de representación, de poder bastante o de facultades legales en quien suscribió el título a nombre del demandado, salvo lo dispuesto en el artículo 11. ..."

sistema procesal mantenido por la legislación civil, ha quedado eliminada la exigencia de expresiones técnicas, bastando para que las acciones y las excepciones procedan en juicio, que se expongan con claridad los hechos en que se apoyan las pretensiones del actor o aquellos en que se apoyen las defensas del demandado.²¹

"TÍTULOS DE CRÉDITO, EXCEPCIONES Y DEFENSAS OPONIBLES A LOS. DEBEN ESTIMARSE AUN DE OFICIO POR EL JUZGADOR.—En las diversas fracciones del artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se enumeran, en forma limitativa, tanto las defensas como las excepciones que pueden oponerse contra las acciones derivadas de un título de crédito; pero no se determina en cuáles de los casos se trata de excepciones impropias, o defensas, y en cuáles otros, de excepciones propias. Entonces al juzgador corresponde hacer la distinción de unas y otras, de acuerdo con su naturaleza, pues sus consecuencias difieren, desde el punto de vista procesal. La defensa, o excepción en sentido impropio, se funda en hechos que determinan la inexistencia de la relación jurídica base de la acción y, por ende, excluyen ésta, razón por la cual, comprobados tales hechos, el juzgador debe estimarla, aun de oficio, ya sea que la parte a quien beneficie, la haya invocado o no. En cambio, la excepción en sentido propio, se funda en hechos que por sí solos no excluyen la acción, sino que sólo la anulan, y así, para que el Juez la tome en cuenta, es necesario que el demandado la haya alegado y probado oportunamente. Ahora bien, en el artículo 10 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se dispone que el que acepte, certifique, otorgue, gire, emita, endose o por cualquier otro concepto suscriba un título de crédito en nombre de otro, sin poder bastante o sin facultades legales para hacerlo, se obliga personalmente como si hubiera obrado en nombre propio, y si paga, adquiere los mismos derechos que corresponderían al representante aparente. Entonces, en estos casos, el único obligado es quien intervino en el acto; y no habiendo nacido una relación jurídica de la que resulten obligaciones a cargo del representado aparente, éste carece de legitimación pasiva para ser demandado, no ha nacido alguna acción en su contra; y si se le demanda, y no se defiende, de todas maneras, el juzgador está obligado a hacer valer la circunstancia de que se trata, por referirse a un presupuesto procesal necesario para el ejercicio de la acción."²²

²¹ Tesis: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Sala Auxiliar, Tomo CXVII, Número 3, página 518, tesis aislada (civil).

²² Tesis 482, Sexta Época, Tercera Sala, «*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*», Tomo IV, Civil, P.R. Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 326, tesis aislada (civil).

147. En ese sentido, deben dejarse a salvo los derechos de los actores para hacer valerlos en la vía y forma que corresponda, pues la determinación no implica que los suscriptores del título de crédito puedan quedar obligados, en lo individual, en virtud del artículo 10 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que dispone que el que acepte, certifique, otorgue, gire, emita, endose o por cualquier otro concepto suscriba un título de crédito en nombre de otro, sin poder bastante o sin facultades para hacerlo, se obliga personalmente como si hubiera obrado en nombre propio.²³

"JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA, NO PROCEDE LLAMAR A TERCEROS INTERESADOS, A FIN DE QUE SE INTEGREN A LA LITIS Y LA SENTENCIA QUE SE DICTE LES PARE PERJUICIO.— Si bien es cierto que los artículos 1094, fracción VI y 1203 del Código de Comercio, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1996, que prevén la figura jurídica del tercero llamado a juicio se localizan en su libro quinto, título primero, capítulos VIII y XII, respectivamente, que se refieren a las disposiciones generales de los juicios mercantiles, específicamente a los capítulos de la competencia y excepciones procesales y reglas generales sobre la prueba, también lo es que no son aplicables al juicio ejecutivo, ya que de los artículos 1391 a 1414 del Código de Comercio y 8o., 151 y 154 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se desprende que dicho juicio es un procedimiento con características y particularidades propias. En ese sentido, de aceptarse que en esa clase de juicios pueda llamarse a terceras personas para que se integren a la litis a fin de que la sentencia que se dicte les pare perjuicio, es indudable que se desvirtuaría su naturaleza, porque de sus propias características se advierte que es un juicio de ejecución basado en un título preconstituido con pleno valor probatorio, y por ello no es un juicio de conocimiento al cual deben ser llamadas todas las personas que tengan interés en el mismo o la sentencia que se dicte les pueda parar perjuicio, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga, aunado a lo anterior, aunque dichos terceros quedaran sujetos a los términos previstos para el procedimiento ejecutivo, es un hecho conocido

²³ **Artículo 10.** El que acepte, certifique, otorgue, gire, emita, endose o por cualquier otro concepto suscriba un título de crédito en nombre de otro sin poder bastante o sin facultades legales para hacerlo, se obliga personalmente como si hubiera obrado en nombre propio y, si paga, adquiere los mismos derechos que corresponderían al representado aparente.—La ratificación expresa o tácita de los actos a que se refiere el párrafo anterior, por quien puede legalmente autorizarlos, transfiere al representado aparente, desde la fecha del acto, las obligaciones que de él nazcan.—Es tácita la ratificación que resulte de actos que necesariamente impliquen la aceptación del acto mismo por ratificar o de alguna de sus consecuencias. La ratificación expresa puede hacerse en el mismo título de crédito o en documento diverso."

que entre más personas intervengan, más se prolongará el procedimiento, pues necesariamente habrá que notificarles, concederles términos a cada una para que ofrezcan pruebas, formulen alegatos o interpongan los recursos que estimen procedentes, además, de que con tal llamamiento, prácticamente se estaría derogando el artículo 154 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ya que cuando el último tenedor de un documento ejercite la acción cambiaria sólo en contra de uno de los obligados, éste tendría el derecho de llamar a juicio a todos los demás, a fin de que se integren a la litis y la sentencia que se dicte les pare perjuicio, con lo que se nulifica el derecho del último tenedor de ejercitar la acción cambiaria directa sólo contra uno de ellos, así como las demás disposiciones que establecen la acción cambiaria de regreso, que es una característica propia de los juicios ejecutivos mercantiles.²⁴

148. OCTAVO.—Efectos. De acuerdo a lo anterior, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra en la que considere actualizada la excepción prevista en la fracción III del artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, opuesta por el Ayuntamiento demandado, en el sentido de que ni el presidente ni el síndico municipales contaban con facultades para suscribir el pagaré en representación del Ayuntamiento; con base en ello, resuelva lo conducente en el caso concreto.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege al Municipio quejoso.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo

²⁴ Tesis 1a./J. 96/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XX, diciembre de 2004, página 226, jurisprudencia (civil).

de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y el 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 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL. EL PRESIDENTE Y EL SÍNDICO DEL MUNICIPIO DE SUSTICACÁN, ZACATECAS, CARECEN DE FACULTADES PARA SUSCRIBIR PAGARÉS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR EL PAGO DE ESTÍMULOS A LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. El artículo 78, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas abrogada, prevé que el síndico, además de la representación jurídica del Ayuntamiento en todo tipo de juicios, tendrá la facultad de suscribir, en unión del Presidente Municipal, actos, contratos y convenios que tengan por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, en los términos de la ley de la materia; sin embargo, esas operaciones, de conformidad con el artículo 117, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben destinarse a inversiones públicas productivas, las cuales están definidas en el artículo 5, fracción XIV, de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Por tanto, los síndicos en conjunto con el Presidente Municipal, deben destinar los recursos para inversiones públicas productivas y no para garantizar el pago de estímulos a los integrantes del Ayuntamiento municipal, que se circunscribe al ámbito de la relación laboral, por lo que es de concluirse que el síndico y el Presidente del Municipio de Susticacán, Zacatecas, carecen de facultades para suscribir pagarés en representación del Ayuntamiento para garantizar el pago del estímulo otorgado a cada integrante del Ayuntamiento, pues no se destinó a inversiones públicas productivas y, en esa medida, se estima actualizada la excepción prevista en el artículo 8o., fracción III, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que establece que el pagaré debe considerarse suscrito personalmente obrando en nombre propio.

1a./J. 89/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 2146/2015. Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de

Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Amparo directo en revisión 2540/2015. Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Amparo directo en revisión 2912/2015. Municipio de Susticacán, Zacatecas. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Amparo directo en revisión 2351/2015. Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas. 2 de marzo 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

Amparo directo en revisión 2133/2015. Municipio de Susticacán, Zacatecas. 2 de marzo 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: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Tesis de jurisprudencia 89/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL. EXIGENCIAS PARA SU CONTRATACIÓN. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de libre administración hacendaria municipal, es decir, el Municipio tiene libertad para el manejo de su hacienda pública; por otra parte, el artículo 117, fracción VIII, de la propia Constitución prevé, para la contratación de deuda pública, cuatro contenidos normativos referentes al tema de financiamiento de los gobiernos municipales, a saber: 1) la prohibición de obtener endeudamiento externo; 2) la posibilidad de acceder a financiamiento sujeto a la exigencia de destino necesario, relativa a inversiones públicas productivas; 3) el principio de concentración o unidad

de las finanzas estatales; y, 4) un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento local. Ahora bien, dichos contenidos no colisionan con las facultades de libertad y autonomía reconocidas constitucionalmente a los Municipios, pues si bien el artículo 115, fracción IV, referido regula el principio de libertad hacendaria, el citado 117, fracción VIII, establece para el caso de contratación de deuda pública una prohibición que puede salvarse mediante el cumplimiento de las exigencias descritas con anterioridad.

1a./J. 88/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 2146/2015. Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Amparo directo en revisión 2540/2015. Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Amparo directo en revisión 2912/2015. Municipio de Susticacán, Zacatecas. 24 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Amparo directo en revisión 2351/2015. Ayuntamiento del Municipio de Susticacán, Zacatecas. 2 de marzo 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez de Sollano.

Amparo directo en revisión 2133/2015. Municipio de Susticacán, Zacatecas. 2 de marzo 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: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Tesis de jurisprudencia 88/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE ESE TRIBUNAL, VIGENTE HASTA EL 14 DE JULIO DE 2016, AL ESTABLECER COMO HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA LAS RESOLUCIONES QUE "CAUSEN AGRAVIO EN MATERIA FISCAL", NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 710/2017. EMILIO ESCALANTE MÉNDEZ. 14 DE JUNIO DE 2017. 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. SECRETARIO: HUGO ALBERTO MACÍAS BERAUD.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es 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; 81, fracción II, de la **Ley de Amparo en vigor**; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos segundo, tercero y cuarto, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno del mismo mes y año; en virtud de que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en amparo directo, en materia administrativa, por un Tribunal Colegiado de Circuito, en un asunto en el que **se cuestionó y validó la constitucionalidad de la fracción IV del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el diecisiete de julio de dos mil dieciséis.**

Cabe puntualizar que, en el caso, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no reviste un interés excepcional.

Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo directo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del

asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que –al igual que los amparos en revisión– los amparos directos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

SEGUNDO.—Oportunidad del recurso de revisión. Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición del recurso haya sido oportuna.

Al respecto, esta Primera Sala advierte que el presente recurso de revisión en amparo directo, resulta presentado de manera **oportuna**, tal y como se demuestra a continuación:

- La sentencia de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, dictada por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, le fue notificada por lista al quejoso, el lunes dos de enero de dos mil diecisiete.¹⁶

- Dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el martes tres del mismo mes y año.

- El plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del miércoles cuatro de enero de dos mil diecisiete, al lunes diecisiete del mismo mes y año.

- Se descuentan de dicho cómputo los días siete, ocho, catorce y quince de enero, todos de dos mil diecisiete, por ser inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la ley de la materia, el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Acuerdo General 18/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de noviembre de dos mil trece.

- El escrito de agravios se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer

¹⁶ Tal como se desprende de la razón actuarial, glosada dentro del expediente relativo al juicio de amparo directo ***** , en el folio 66.

Circuito, el martes diecisiete de enero de dos mil diecisiete, por lo que su presentación resulta **oportuna**.

TERCERO.—Problemática jurídica a resolver. En el presente asunto deberá dilucidarse, si el recurso de revisión resulta o no procedente y, en su caso, determinar si los agravios formulados por el recurrente, conducen a revocar, en la materia susceptible de revisión por este Alto Tribunal, la sentencia traída a esta instancia.

CUARTO.—Cuestiones necesarias para resolver el asunto. Para mejor comprensión de este asunto, a continuación se sintetizan los aspectos conducentes al caso, es decir, los relacionados con los planteamientos y las determinaciones sobre las cuestiones susceptibles de estudio en este recurso, por relacionarse con aspectos de constitucionalidad de normas generales.

1. Conceptos de violación: En la demanda de garantías, el quejoso adujo diversas cuestiones de legalidad, y en lo concerniente a los temas de constitucionalidad, señaló lo siguiente:

1.1. En su **segundo concepto de violación**, hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al vulnerar el derecho fundamental de **seguridad jurídica** y de **acceso a la justicia** contenidos en los numerales 16 y 17 de la Constitución Federal, al no establecer ni definir el concepto de "agravio en materia fiscal", lo que trae como consecuencia que sean las propias Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quienes determinen qué debe entenderse como tal para la procedencia de los actos impugnables ante dicho órgano jurisdiccional.

Adujo que dicho artículo transgrede el derecho de **seguridad jurídica**, toda vez que, al no señalar expresamente que se entiende por "agravio en materia fiscal", deja al arbitrio de la autoridad la interpretación de la procedencia de los actos de los que se duelen los contribuyentes, y hace nugatorio el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional, pues a pesar de que existen criterios sustentados por los Tribunales Administrativos que lo definen, siempre se encuentra sujeto a interpretación en perjuicio de quien intenta medios de defensa en contra de tales actos.

Solicitó que ante la inconstitucionalidad del precepto legal impugnado, se aplicara en su beneficio el modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Igualmente, solicitó que en atención al control difuso de constitucionalidad, no se aplicaran las normas inferiores en contrario, adoptando la interpretación más favorable conforme al principio pro persona a fin de proteger el derecho humano de que se trate.

2. Consideraciones de la sentencia recurrida sobre los aspectos que son materia de agravio en el recurso de revisión principal: El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al dictar la sentencia traída a revisión, por lo que respecta a los planteamientos de constitucionalidad relatados, calificó de infundado e inoperante el segundo concepto de violación, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Señaló que en principio, debe enfatizarse que el derecho fundamental a la **seguridad jurídica** se encuentra reconocido en el artículo 16 constitucional, el cual es respetado por el legislador en la medida en que las normas que emita y faculten a las autoridades para actuar en un determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación, a fin de que, por un lado, el gobernado conozca las consecuencias jurídicas de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la autoridad se encuentre limitado y acotado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte de un actuar caprichoso o arbitrario de aquélla.

Agregó que el derecho de seguridad jurídica consiste, en otorgar certeza al gobernado respecto de una situación o actuación de las autoridades, sin que ello implique que el legislador deba precisar de manera específica un procedimiento para cada una de las relaciones jurídicas que se entablen, pues basta con que la ley contenga los elementos mínimos pero precisos, para hacer valer el derecho del particular y para que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

En ese sentido, señaló que el principio de seguridad jurídica tiene por objeto que se tenga el conocimiento pleno, respecto de las reglas establecidas en la ley, que regirán y delimitarán la actuación de las autoridades de todos niveles.

Por su parte, refirió que el artículo 17 constitucional, reconoce el derecho de acceso a la impartición de justicia, el cual se traduce en la posibilidad real y efectiva que tienen a su favor los gobernados de acudir ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones, y el correlativo deber jurídico de éstos de tramitarlas y resolverlas en forma imparcial y en los términos fijados por las leyes relativas.

Expuso que es criterio reiterado de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plasmado en la jurisprudencia 1a./J. 83/2004, que si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que **ninguno de los artículos que la componen exige que el legislador ordinario, en cada uno de los ordenamientos secundarios, defina los vocablos o locuciones ahí utilizados, en virtud de que las leyes no constituyen diccionarios**, y la exigencia de un requisito así tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, cuya consecuencia sería que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función.

Afirmó que conforme al criterio interpretativo de mérito, el derecho a la seguridad jurídica no implica que los ordenamientos deben definir cada vocablo utilizado, en tanto que deben existir métodos de interpretación jurídica que definan su sentido y alcance con motivo de las imprecisiones y oscuridad legales; y en el caso concreto, existen diversos criterios que definen lo que debe ser entendido por "agravio en materia fiscal", en términos del aludido numeral 14, fracción IV, cuya constitucionalidad se cuestiona.

En efecto, señaló que la expresión legal contenida en dicha porción normativa, consistente en que las resoluciones "causen un agravio en materia fiscal diferente al que refieren las fracciones anteriores" fue recientemente interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 320/2015, en el sentido de que ha de entenderse como una afectación derivada o relacionada con el cumplimiento de las leyes fiscales, así como a los casos distintos a aquellos en los que se ocasiona una afectación a la relación jurídico tributaria existente entre el contribuyente y el fisco por la determinación de una obligación fiscal en cantidad líquida, por la negativa a una devolución de ingresos indebidamente percibida por el Estado o por la imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales.

En consecuencia, concluyó que el hecho de que el citado numeral 14 no defina lo que debe ser entendido por "agravio en materia fiscal" no implica un problema interpretativo invencible, en detrimento de la certeza jurídica, razón por la cual dicho precepto no viola el derecho de seguridad jurídica.

2.2. Por otro lado, determinó que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no transgrede

el derecho de **acceso a la justicia**, en virtud de que prevé los diversos actos administrativos de carácter fiscal y administrativo considerados como definitivos para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal; sin que sea óbice a dicha circunstancia, que su fracción IV establezca como limitante, que se trate de resoluciones definitivas que causen un agravio en materia fiscal diverso al señalado en las tres primeras fracciones del propio numeral, ya que el derecho a la justicia se cumple en la medida en que el particular pueda exigir a los órganos jurisdiccionales la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, siempre que satisfaga los requisitos constitucionales y legales.

De esta manera, añadió que el establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los asuntos en el juicio contencioso administrativo, no constituye, en sí mismo, una violación al derecho humano a la justicia y a un recurso judicial efectivo, pues en todo proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas; aunado a que, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de tal suerte, si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y, resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, y en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

2.3. Finalmente, señaló que el concepto de violación resulta **inoportante**, porque si bien el quejoso solicitó se aplique en su beneficio el modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no mencionó los términos y el motivo de su aplicación, y dicho órgano colegiado no advirtió de oficio que el numeral 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa violara algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que México es parte.

3. Agravios: En el **único agravio** de su recurso de revisión en amparo directo, el recurrente argumenta lo siguiente:

3.1. Señala que contrario a lo resuelto en la sentencia de amparo directo, el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sí vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica y acceso a la justicia contenidos en los preceptos 16 y 17 constitucionales, pues al no establecerse de manera clara el concepto de "agravio en materia fiscal", trae como consecuencia que sean las propias Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quienes determinan qué debe entenderse por tal, para la procedencia del juicio contencioso administrativo federal.

3.2. Aduce que, si bien tal como lo afirmó el Tribunal Colegiado y es reconocido en la jurisprudencia invocada por éste, no existe precepto legal que obligue al legislador a definir cada vocablo o locución utilizada en las leyes que expide, también es cierto que dicha afirmación no puede invocarse de manera tan simplista, en virtud de que, la inconstitucionalidad alegada ante la falta de definición de la expresión "agravio en materia fiscal" está vinculada al derecho con que cuentan los gobernados para acudir a interponer el medio de defensa en contra de los actos que afectan su esfera jurídica, es decir, se encuentra vinculada a la procedencia del juicio contencioso administrativo.

3.3. Afirma que es correcto que la inconstitucionalidad de la norma reclamada no puede derivar exclusivamente de la falta de definición de los vocablos o locuciones, sin embargo, aduce que el hecho de que exista la clara violación a derechos fundamentales, evidentemente puede generar la inconstitucionalidad de la misma, máxime si la falta de definición de la locución, como la que nos atañe limita o restringe el derecho de los gobernados a acceder a un medio de defensa ante la falta de claridad del supuesto de procedencia específico.

3.4. Señala que la inconstitucionalidad de la norma reclamada tiene sustento incluso en la referencia hecha por el Tribunal Colegiado, en el sentido de que el alcance de la expresión "agravios en materia fiscal", debe atenderse tanto al significado de la palabra agravio, como a los temas que comprende la materia fiscal, como lo es la violación de los derechos que los contribuyentes tienen frente a la autoridad fiscal reconocidos en las leyes fiscales, puesto que queda al arbitrio de las Salas de dicho tribunal determinar si conoce o no de los mismos, cuando queda claro que existe un agravio y, en segundo lugar, que se trata de temas que forman parte de la materia fiscal.

3.5. Aduce que lo anterior, sin que sea óbice lo referido por el órgano de amparo, en el sentido de que está permitido que existan métodos de inter-

pretación de la norma, ya que éstos están supeditados siempre a un orden constitucional, es decir, que dicha interpretación debe respetar los derechos fundamentales contenidos en nuestra Norma Suprema.

3.6. Reitera que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es violatorio del derecho fundamental de seguridad jurídica, contenido en el artículo 16 constitucional, ya que al establecer como supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo federal las resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos que causen un agravio en materia fiscal distinto al que refieren las fracciones I, II y III del mismo precepto legal, los particulares interponen juicio contencioso administrativo federal estando siempre sujetos a la interpretación que en su caso pudiera realizar de la procedencia la Sala del Tribunal que en razón de turno conozca del medio de defensa que se intente, es decir, dejando al arbitrio de la autoridad si admite o no el medio de defensa, de acuerdo con su análisis o interpretación, lo cual no acontecería si el precepto estableciera de manera clara qué debe entenderse por agravio en materia fiscal.

3.7. Considera que para que el precepto tildado de inconstitucional, cumpla con los derechos fundamentales de seguridad jurídica y acceso a la justicia, era menester que en el mismo se señalara expresamente qué debe entenderse por "agravio en materia fiscal", a efecto de que no se dejara al arbitrio del juzgador su interpretación.

QUINTO.—**Procedencia del recurso de revisión.** Establecido lo anterior, se debe analizar si el presente asunto reúne los requisitos de procedencia a que hace alusión el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en el Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes doce del mismo mes, y en vigor a partir del día siguiente; ello, para verificar si es o no procedente el recurso de revisión que nos ocupa.

De una interpretación sistemática de los artículos 107, fracción IX,¹⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II,¹⁸ y

¹⁷ "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:

"...

83,¹⁹ de la Ley de Amparo en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, se llega a la conclusión de que el recurso de revisión procede **por excepción** y en contra de resoluciones pronunciadas en amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales no admiten recurso alguno, a menos que en ella se decida:

(1) Sobre la constitucionalidad de una norma general, 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, o se haya omitido el estudio respectivo cuando en los conceptos de violación se haya planteado alguna de esas cuestiones; y

(2) El problema de constitucionalidad **entrañe la fijación de 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.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 149/2007, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.",²⁰ que comparte esta Primera Sala y que sigue siendo

"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."

¹⁸ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

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

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

¹⁹ "Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. ..."

²⁰ Localización: Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 615, No. Registro digital: 171625. Texto: "Del artículo 107, fracción

aplicable al presente asunto, no obstante que se rige por la nueva Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, conforme a lo establecido en su artículo sexto transitorio,²¹ dado que dicha legislación mantiene en lo que interesa a este caso —en que se cuestiona una ley federal—, los mismos términos, los requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, previstos desde la ley anterior, en concordancia con lo establecido en el artículo 107 constitucional, fracción IX.

El Acuerdo Plenario citado, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"ACUERDO GENERAL NÚMERO 9/2015, DE OCHO DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE, 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.—...—**ACUERDO**:—...—**PRIMERO**. El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se **reúnen** los supuestos siguientes:—**a**) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, **y**—**b**) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.—**SEGUNDO**. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite

IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al Acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes."

²¹ "Artículo sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

fijar un criterio de importancia y trascendencia, **cuando** habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior, **se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.**—También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.—...—TRANSITORIOS:—**PRIMERO.** El presente (sic) Acuerdo General entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.—...".

(subrayado propio)

Los motivos expuestos en la parte considerativa del acuerdo transcrito (en particular su quinto considerando), dejaron en claro que el fin de su emisión, es reafirmar que este Alto Tribunal dedique sus esfuerzos al conocimiento y resolución de fondo de aquellos asuntos inéditos o que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia sobre "constitucionalidad" y que, por tal motivo, impacten en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.

Ahora bien, al tenor de lo anteriormente argumentado, esta Primera Sala considera que en el caso a estudio, **el primero de los requisitos, es decir, el concerniente a la existencia de un tema sobre constitucionalidad de normas, sí se encuentra satisfecho**, en atención a que desde la demanda de amparo, el quejoso impugnó, y en la sentencia que aquí se recurre, el Tribunal Colegiado del conocimiento, desestimó el concepto de violación hecho valer al respecto.

Por lo que atañe al **segundo de los requisitos de procedencia** del amparo directo en revisión, relativo a que el mismo entrañe una cuestión de importancia y trascendencia **sí se satisface**, ante la posibilidad de que esta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita pronunciamientos novedosos, y fije un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, respecto de los temas que subsisten en este recurso.

SEXO.—**Estudio de los agravios hechos valer en el recurso de revisión.** Esta Primera Sala estima, que los argumentos hechos valer por el recurrente resultan, por una parte **infundados** y, por la otra, **inoperantes** conforme a las siguientes consideraciones:

En su **único agravio**, el recurrente argumenta, esencialmente, que contrario a lo resuelto por el Tribunal Colegiado, el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta violatorio de los derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia, ya que no define qué debe entenderse por "*agravio en materia fiscal*", por lo que la procedencia del juicio contencioso administrativo queda al arbitrio de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Contrario a lo afirmado por la parte quejosa, la norma reclamada no transgrede el derecho fundamental de **seguridad jurídica** y, por tanto, dicho planteamiento resulta **infundado**, como se demuestra a continuación:

Como lo refirió el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, este Alto Tribunal ha sustentado que el principio de seguridad jurídica contenido en su expresión genérica en el artículo 16 constitucional, se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad.

Asimismo, esta Suprema Corte ha establecido que ninguno de los numerales de la Constitución General exige, que la redacción de los dispositivos que integran un ordenamiento secundario defina los vocablos o locuciones utilizados, o bien, sea de tal manera que cumpla con los lineamientos y expectativas de los gobernados a los que se les aplique, satisfaciendo sus intereses personales.²²

²² Lo anterior, tal como se advierte del criterio sustentado en la jurisprudencia 1a./J. 83/2004, emitida por esta Primera Sala, de rubro y texto siguientes: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.—Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios -considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones

En esa medida, en el uso del lenguaje el legislador puede hacer uso de fórmulas abstractas que abarquen una determinada gama de posibilidades, de tal manera que puedan concretarse suficientemente los enunciados normativos, como puede hacerse ya sea a través de los métodos de interpretación para establecer con claridad su ámbito de aplicación.

Por tanto, el legislador no está obligado a establecer en cada uno de los dispositivos normativos que utiliza, qué debe entenderse por determinado concepto, o bien, establecer un catálogo de hipótesis en los cuales se agote un supuesto normativo, en tanto que es imposible agotar todas las condiciones o variantes del actuar humano y sus circunstancias.

Ahora bien, el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,²³ prevé que el juicio de nulidad

utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean."

Así como de la tesis P. CIV/2000, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.—Si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, de una lectura integral de la Constitución Federal, se aprecia que ninguno de los artículos a ésta se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridad que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean."

²³ "Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

será procedente, entre otros casos, cuando se impugne una resolución definitiva, un acto administrativo o procedimientos que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que refieren las fracciones I (cuando se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación), II (cuando se niegue la devolución) y, III (cuando se impongan multas) de ese ordenamiento.

Así, como puede apreciarse del referido numeral, la procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa radica, entre otros supuestos, en el agravio que se causa a un sujeto en materia fiscal, distinto de los que previamente ya están numerados.

En ese sentido, al prever la norma que procede el juicio de nulidad cuando las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos "causen un agravio en materia fiscal", no genera indefinición alguna al quejoso; incluso, permite conocer con bastante claridad sus alcances.

Ello es así, pues tomando en cuenta que un agravio consiste en la afectación que se genera a la esfera jurídica de un determinado sujeto, cabe precisar que lo que quiso decir el legislador al señalar en el numeral tildado de inconstitucional que procede el juicio de nulidad cuando exista un "agravio", fue que las resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos, son susceptibles de impugnarse en el juicio de nulidad cuando éstos afecten de manera negativa la esfera jurídica de los sujetos que pretenden acceder a ese medio de defensa.

Por otra parte, la expresión "en materia fiscal" no hace más que enunciar la rama del derecho en donde debe sufrirse la afectación de la persona que pretende accionar el procedimiento contencioso administrativo.

Ello, en virtud de que la competencia de los órganos jurisdiccionales no es amplísima, de tal manera que éstos conozcan de todos los diversos

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

"III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores..."

temas que en el universo jurídico se desaten; por el contrario, el legislador ha buscado la especialización de los juzgadores, por lo que conocen de ramas específicas del derecho.

Así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce, entre otros temas, de los conflictos tributarios que se susciten entre la administración pública y los gobernados, es decir, de la materia fiscal; de ahí se sigue que la referencia a la materia fiscal sólo hace notar, precisamente, el área del derecho en donde debe ubicarse el agravo.

Por ende, se tiene que la norma no genera ninguna afectación a los derechos fundamentales del quejoso, en cuanto hace una expresión abstracta para determinar en qué casos –fuera de la determinación de créditos fiscales, las negativas de devolución y las multas– procede el juicio de nulidad, como es el uso de la expresión "agravo en materia fiscal".

Lo anterior, pues el uso de esa expresión es clara y de fácil entendimiento para el común de los sujetos que tienen una relación con la hacienda pública, pues no hay duda que el legislador dio pauta a la procedencia del juicio de nulidad para los casos en que una resolución, un acto o un procedimiento genere una afectación o un perjuicio en la esfera de derechos y bienes de los sujetos, en la relación que guardan con la hacienda pública.²⁴

²⁴ Un criterio similar fue sostenido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver la contradicción de tesis 196/2006, el cual se considera aplicable por analogía y se refleja en la jurisprudencia 2a./J. 21/2007, de rubro y texto:

Novena Época, Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 733.

"CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR ESTADOS FINANCIEROS. AL SER LA SUSPENSIÓN DE SU REGISTRO UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE LE CAUSA AGRAVIO EN MATERIA FISCAL, ES IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 11 DE SU LEY ORGÁNICA.— La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por 'materia fiscal' debe entenderse todo lo relacionado con la recaudación de impuestos o de multas o con las sanciones impuestas por infracciones a las leyes tributarias. Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis 2a. XI/2003, que el requerimiento de información y/o documentos que formula el fisco federal al contador público autorizado que dictaminó los estados financieros, con copia al contribuyente, en términos del artículo 55, fracción I, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, constituye una resolución definitiva que afecta a ambos, respecto de la cual, si se pretende su nulidad, es necesario impugnarla a través del juicio contencioso administrativo de manera destacada, ya que se impone al profesionista señalado por el desempeño de su actividad. Ahora bien, la expresión 'que causen un agravo en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores' contenida en el artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere a una afectación relacionada con el cumplimiento de las leyes fiscales, así como a los casos distintos a aquellos

Además, es de explorado derecho que la materia tributaria tiene una repercusión en la esfera de los gobernados a través de los derechos y obligaciones fiscales que éstos ostentan, pudiendo determinar con claridad en qué momento una situación se traduce en un perjuicio en sus derechos e intereses, es decir, en un agravio en materia fiscal.

Sin que lo anterior implique que, como lo afirma el quejoso, al encontrarse vinculada la norma combatida con la procedencia del juicio de nulidad, el legislador tuvo, invariablemente, que definir o establecer los alcances del "agravio en materia fiscal", pues la mención de esa expresión de forma abstracta no da pauta a alguna duda de lo que debe entenderse, sino que es de claro entendimiento dentro del ámbito contencioso administrativo que pretende regular.

Por tanto, es incorrecto afirmar que una ley sea inconstitucional por no definir un vocablo o por irregularidad en su redacción, o bien, porque tuvieron que establecer casos específicos y un supuesto abstracto, pues la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella; máxime, cuando los vocablos utilizados en la norma combatida son claros y comprensibles.

En consecuencia, contrario a lo señalado por el recurrente, el numeral mencionado, al encontrarse suficientemente desarrollado en cuanto a sus alcances, es acorde con el derecho de seguridad jurídica, dado que existe pleno conocimiento de los gobernados de los casos en que procederá el juicio de nulidad, en el supuesto de la fracción IV del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Adicionalmente, es **infundado** el argumento en el que aduce el quejoso que dada la indefinición de la expresión "agravio en materia fiscal" se deja en manos de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el determinar en qué casos procede el juicio de nulidad.

en los que se ocasiona una afectación en la relación jurídico tributaria existente entre el contribuyente y el fisco, por la determinación de una obligación fiscal en cantidad líquida; por la negativa de la devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado o cuya devolución proceda conforme a las leyes fiscales; o por la imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales. En consecuencia, la suspensión del registro que autoriza a un contador público para dictaminar estados financieros para efectos fiscales, constituye una resolución definitiva que causa un agravio en materia fiscal diferente a los supuestos señalados y, por ende, es impugnable a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual debe agotarse previamente al juicio de garantías."

Ello es así, en virtud de que, la labor de todo órgano de legalidad encargado de dirimir las controversias jurídicas puestas a su consideración, es determinar en qué supuestos las cuestiones fácticas se adecuan a las hipótesis normativas, de modo que se pueda llevar a cabo la aplicación de la ley.

Esto es, el proceso racional que cada juzgador realiza para determinar si es posible aplicar la ley, tomando en cuenta los hechos y los supuestos normativos del caso en estudio, así como los distintos métodos de interpretación de las normas, es un aspecto inherente de su propia función jurisdiccional.

De ahí que, contrario a lo afirmado por la parte quejosa, **no se deja al arbitrio de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa definir los casos en que procede el juicio de nulidad**, sino que a ellos se les encomienda dirimir si el caso que se pone a su consideración implica una afectación en la esfera de los sujetos en la materia tributaria, lo que se constriñe a una mera aplicación de la norma, como parte de su función jurisdiccional.

Por otra parte, resulta **inoperante** el argumento respecto a que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es violatorio del derecho de acceso a la justicia, pues al no establecer expresamente qué debe entenderse por "agravio en materia fiscal" deja en manos de las Salas fiscales la procedencia o no del juicio contencioso administrativo.

Lo anterior es así, toda vez que, con la referida alegación el recurrente no controvierte las consideraciones vertidas por el Tribunal Colegiado al desestimar el concepto de violación de referencia, por el contrario, se limita a reiterar lo expuesto en su demanda de amparo.

En efecto, el quejoso no impugna lo señalado por el órgano de amparo, en el sentido de que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es violatorio del derecho de acceso a la justicia, toda vez que, el hecho de que el legislador no haya dispuesto un significado para el término "agravio en materia fiscal" no impide al gobernado acudir ante dicho tribunal a demandar la nulidad de un acto de autoridad, pues la aplicación de las reglas de procedencia son necesarias para lograr la correcta y funcional administración de justicia, y efectiva protección de los derechos de las personas, de manera que, la circunstancia de que el juzgador interprete con libertad y flexibilidad dicha locución obedece a la necesidad de que se realice un análisis del acto impugnado que permita determinar su naturaleza fiscal.

De ahí que, dicho alegato resulte **inoperante**, al insistir en lo expresado en la demanda de amparo.²⁵

En este mismo sentido, se ha pronunciado esta Primera Sala, al fallar, bajo esta misma ponencia, el diverso amparo directo en revisión número **5058/2016**, en sesión de quince de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos; así como el amparo directo en revisión **3952/2016**, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en sesión de quince de febrero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos, ante la ausencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; el amparo directo en revisión **5555/2016**, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y con la ausencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; el amparo directo en revisión **6541/2016**, bajo esta misma ponencia, fallado el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos; y el amparo directo en revisión **5975/2016**, cuyo ponente fue el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, fallado el treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos.

En las relatadas consideraciones, al haber resultado por una parte **infundados** y, por la otra, **inoperantes** los motivos de agravio analizados en esta resolución, se confirma la sentencia de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, dictada por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los autos del juicio de amparo directo *****.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

²⁵ Sirve de apoyo a dicha consideración el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 62/2008, misma que es compartida por esta Sala, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación* con el número de registro digital: 169974, de rubro y texto siguientes: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.—Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, en el recurso de revisión se expresarán los agravios que cause la resolución o sentencia impugnada, esto es, se cuestionarán las consideraciones jurídicas sustentadas en la determinación judicial que se estime contraria a los intereses del recurrente. En ese sentido, son inoperantes los agravios cuando sólo reproducen, casi literalmente, los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo y respecto de los cuales se hizo pronunciamiento en la sentencia recurrida, pues no controvierten los argumentos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional, que posibiliten su análisis al tribunal revisor."

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Emilio Escalante Méndez, en contra de la sentencia dictada el cuatro de marzo de dos mil dieciséis, en los autos del juicio contencioso administrativo ***** , por la Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

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, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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: Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 83/2004, P. CIV/2000 y 2a./J. 62/2008 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XX, octubre de 2004, página 170, XII, agosto de 2000, página 145 y XXVII, abril de 2008, página 376, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE ESE TRIBUNAL, VIGENTE HASTA EL 14 DE JULIO DE 2016, AL ESTABLECER COMO HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA LAS RESOLUCIONES QUE "CAUSEN AGRAVIO EN MATERIA FISCAL", NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. El precepto citado, al establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que causen un "agravio en materia fiscal" distinto de aquel al que se refieren las fracciones I a III del propio artículo, no genera indefinición alguna a los gobernados, ya que permite conocer con claridad sus alcances. Ello es así, pues tomando en cuenta que un agravio consiste en la afectación que se genera a la esfera jurídica de un determinado sujeto, es claro que cuando la fracción IV del artículo 14 del citado ordenamiento legal refiere que procede el juicio de nulidad cuando exista un agravio, lo que implica que las reso-

luciones definitivas, actos administrativos o procedimientos, son susceptibles de impugnarse en el juicio de nulidad cuando éstos afecten de manera negativa la esfera jurídica de los sujetos que pretenden acceder a ese medio de defensa. La expresión "en materia fiscal" no hace más que enunciar la rama del derecho en donde debe sufrirse la afectación de la persona que pretende accionar el procedimiento contencioso administrativo, por lo tanto, la norma no genera afectación a los derechos fundamentales de seguridad y legalidad, ya que el uso de esa expresión es clara y de fácil entendimiento para el común de los sujetos que tienen una relación con la hacienda pública, pues no hay duda que el legislador dio pauta a la procedencia del juicio de nulidad para los casos en que una resolución, un acto o un procedimiento genere una afectación o un perjuicio en la esfera de derechos y bienes de los sujetos, en la relación que guardan con la hacienda pública.

1a./J. 55/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 3952/2016. Grupo Vivatex, S.A. de C.V. 15 de febrero de 2017. 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: Fernando Cruz Ventura.

Amparo directo en revisión 5058/2016. Diseño y Creación Inmobiliaria, S.A. de C.V. 15 de marzo de 2017. 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. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Amparo directo en revisión 6541/2016. Andrés Rafael Granier Melo. 17 de mayo de 2017. 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. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo directo en revisión 5975/2016. Andrés Rafael Granier Melo. 31 de mayo de 2017. 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: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo directo en revisión 710/2017. Emilio Escalante Méndez. 14 de junio de 2017. 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. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Tesis de jurisprudencia 55/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. SI SE DESECHA EL DE REVISIÓN POR NO SUBSISTIR UN PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD, PERO A LA VEZ, PORQUE SU INTERPOSICIÓN RESULTÓ EXTEMPORÁNEA, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER TÉRMINO LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON ESTA ÚLTIMA CUESTIÓN.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 1418/2016. 22 DE MARZO DE 2017. 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: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: JULIO CÉSAR RAMÍREZ CARREÓN.

V. Competencia: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente asunto en términos de lo dispuesto en los artículos 104 de la Ley de Amparo vigente y 11, fracción V, en relación con el 10, fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

VI. Oportunidad. El recurso de reclamación es oportuno. Del análisis de las constancias de autos se advierte que el acuerdo combatido se notificó personalmente al recurrente el 12 de septiembre de 2016, la cual surtió sus efectos el día hábil siguiente, esto es, el martes 13 siguiente.

De este modo, el plazo para interponer el presente medio de impugnación transcurrió del **19 al 21 de septiembre de 2016**, debiéndose descontar el 17 y 18 de septiembre por ser sábado y domingo, respectivamente, así como los días 14, 15 y 16 por ser inhábiles, conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el oficio 2005/2016 firmado por el secretario general de Acuerdos y el Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de 2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días inhábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

Por tanto, si el recurso de reclamación se presentó el **21 de septiembre de 2016**, según se desprende de la constancia que obra a foja 2 del expediente en que se actúa, es claro que el recurso se interpuso oportunamente.

VII. Agravios. En su escrito de agravios, el recurrente planteó argumentos respecto a dos puntos principales:

a) Oportunidad del recurso de revisión.

1. En primer lugar, el acuerdo recurrido le causa agravio por ser violatorio de los derechos de defensa, acceso a la impartición de justicia, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, en relación con los artículos 1 y 17 constitucionales, así como los numerales 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados internacionales en que México es Parte.

2. Ello, pues mediante acuerdo de 29 de septiembre de 2016, el presidente de esta Suprema Corte, desechó el recurso de revisión intentado por resultar extemporáneo. En este sentido, el presidente señaló que el quejoso había sido notificado personalmente el 7 de junio de 2016, por lo que el plazo para la interposición del recurso había transcurrido del 9 al 22 de junio. Consecuentemente, si el recurso se había presentado ante el Tribunal Colegiado hasta el 11 de agosto, debía desecharse por ser extemporáneo.

3. Ahora bien, dicha determinación fue errónea, toda vez que la notificación de 7 de junio fue hecha a dos de los coacusados, no así al ahora recurrente, quien, por el contrario, fue notificado hasta el 23 de junio de 2016, en atención a la solicitud de copias certificadas que realizó el 21 de junio del mismo año. De lo anterior se desprende que, el recurso de reclamación es oportuno, pues fue presentado el 7 de julio de 2016.

4. No es óbice que el recurso se presentara en el Tribunal Colegiado el 11 de agosto siguiente, pues esto atendió a que el ahora recurrente no es perito en la materia y presentó el escrito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación directamente, quien lo remitió al Tribunal Colegiado. Si bien la ley de amparo señala que dicha situación no interrumpirá los plazos, debe aplicarse el principio *pro persona* y estimar que es oportuno.

5. Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 86 de la Ley de Amparo establece que, la interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo primero del citado numeral, no interrumpirá el plazo de presentación, conforme al principio *pro homine* y *pro persona*, no debió desecharse el recurso, pues se interpuso dentro del tiempo computado legalmente.

6. Asimismo, el Código de Procedimientos Civiles (sic) señala que, los términos no pueden suspenderse y cuando fueren varias las partes, el término se contará desde el día siguiente a aquel en que todos hayan quedado notificados. En el caso, el coacusado ***** aún no ha sido notificado, por lo que es incorrecto que el Tribunal Colegiado haya declarado que el 24 de julio de 2016 causó ejecutoria la sentencia.

7. Aunado a lo anterior, el código referido, establece que en los autos debe asentarse razón del día en que comienza a correr un término y del día en que deba concluir, lo cual omitió el Tribunal Colegiado, provocando incertidumbre.

b) Planteamiento de constitucionalidad.

8. Por otra parte, el amparo directo en revisión 4072/2016, sí cumplía con los requisitos de importancia y trascendencia, pues se realizaron planteamientos sobre: a) inconstitucionalidad, incluyendo, b) inconveniencia de una norma de carácter general, c) solicitar la interpretación de algún precepto constitucional, y d) un tratado internacional.

9. Ello, pues el Tribunal Colegiado resolvió contraviniendo los criterios sostenidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a los criterios de detención, dilación en la puesta a disposición del sentenciado, diligencias practicadas por parte de los policías aprehensores y la preservación de la cadena de custodia.

VIII. Consideraciones y fundamentos. Para comenzar, es importante señalar que cuando el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desecha el recurso de revisión por ser improcedente y a la vez extemporáneo, deben analizarse en primer término los agravios relacionados con su oportunidad. Ello, atendiendo a que si se determina que el recurso efectivamente es extemporáneo, resulta innecesario analizar las otras consideraciones que sustentan el desechamiento.¹³

En el presente caso, el presidente de este Alto Tribunal, mediante acuerdo de 29 de agosto de 2016, determinó desechar el recurso de revisión intentado, al advertir que:

a) No subsistía ninguna cuestión constitucional, pues en la demanda no se planteó concepto de violación alguno sobre la inconstitucionalidad, in-

¹³ Consideraciones que encuentran apoyo en la tesis: 1a. CXIII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SI SE DESECHA EL DE REVISIÓN POR NO SUBSISTIR UN PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD, PERO A LA VEZ, PORQUE SU INTERPOSICIÓN RESULTÓ EXTEMPORÁNEA, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER TÉRMINO LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON ESTA ÚLTIMA CUESTIÓN."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1135, registro digital: 2011481 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas».

cluyendo inconventionalidad, de una norma de carácter general o se planteó uno relacionado con la interpretación de algún precepto constitucional o tratado internacional, si se realizó la interpretación directa de los antes referidos.

b) El recurso de revisión, de cualquier modo resultaría extemporáneo.

Conforme a lo anterior, procede analizar en primer lugar los agravios relativos a la oportunidad del recurso de revisión, los cuales son **infundados**. En este sentido, es innecesario analizar el resto de los planteamientos, toda vez que la extemporaneidad del recurso es razón suficiente para desecharlo y, por ende, **confirmar** el acuerdo impugnado.

Lo anterior es así, pues del análisis de las constancias relativas al juicio de amparo *****, se desprende que el Tribunal Colegiado tuvo por notificado al quejoso el **7 de junio de 2016**.¹⁴ Por tanto, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **9 al 22 de junio de 2016**, debiéndose descontar los días 11, 12, 18 y 19 del mismo mes, por haber correspondido a sábado y domingo, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, si el recurso fue recibido en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito el **11 de agosto** siguiente, es inconcuso que su interposición fue **extemporánea**.

En este tenor, resulta **infundado** el argumento del recurrente, en que señala que el desecharlo de su recurso en razón de la fecha de su interposición, contraviene lo establecido en los artículos 1o. y 17 de la Constitución General, en relación con el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ello, en virtud de que el derecho de acceso a la impartición de justicia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios, para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues de lo contrario se dejarían de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de la seguridad jurídica de los gobernados.¹⁵

¹⁴ Según consta en la razón actuarial (foja 271), el acuerdo de 20 de junio de 2016 (foja 280) y la certificación realizada por el Tribunal Colegiado (foja 330).

¹⁵ Es aplicable la tesis jurisprudencial 2a./J. 5/2015 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE LOS

Es igualmente **infundado** el argumento referente a que no se le notificó la resolución el 7 de junio de 2016, sino el 23 siguiente. Esto es así, pues de la cédula de notificación que obra a foja 271 del cuaderno de amparo, se desprende que la notificación efectivamente fue realizada el 7 de junio, máxime que en la razón actuarial se estableció lo siguiente:

"En la Ciudad de México, a **siete de junio de dos mil dieciséis**, siendo las diez horas, el suscrito actuario judicial adscrito al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Jorge Francisco Ojeda Montero, hago constar que me constituí legalmente en el interior del Reclusorio Preventivo Oriente, con el objeto de notificar personalmente a la quejoso (sic) ***** y *****; al explicarle el motivo de mí (sic) visita, me comentó que ya tenía conocimiento del sentido de la sentencia y que no iban a formar. (sic)

"Por tanto, de conformidad al artículo 27, fracción I, inciso a), se tiene por hecha la notificación del veintisiete de mayo.—Doy Fe."¹⁶

Aunado a ello, no pasa inadvertido para esta Primera Sala que el recurrente efectivamente realizó la solicitud de copias certificadas a que alude con fecha 20 de junio de 2016, la cual fue acordada el mismo día en los términos siguientes:

"Consecuentemente; por los motivos expuestos por el quejoso, con apoyo en los preceptos 278 y 279 del código adjetivo invocado, expídase de manera gratuita la copia certificada que solicita y, toda vez que se encuentra privado de la libertad, entréguese (sic) en el lugar de su reclusión.

"Por otra parte, **se informa al quejoso que la fecha de notificación de la sentencia fue el siete de junio de dos mil dieciséis**, como se advierte de la razón practicada en esa fecha por el actuario adscrito en la que se asentó su negativa a firmar; y conforme al numeral 27, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo ..."

REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA, NO TRANSGREDE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1460, registro digital: 2008422 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas».

¹⁶ Si bien el actuario señaló que se tenía por hecha la notificación del 27 de mayo, dicha razón actuarial corresponde a la cédula de notificación en donde se señala que se trata de la sentencia de amparo dictada el 19 de mayo de 2016. Asimismo, el Tribunal Colegiado determinó que la razón actuarial correspondía a la notificación de la sentencia.

Conforme a lo expuesto, es igualmente **infundado** el planteamiento de que la notificación aludida únicamente se realizó a dos de sus coacusados, pues como se ha señalado, el Tribunal Colegiado tuvo por hecha la notificación en términos del artículo 27, fracción I, de la Ley de Amparo, toda vez que el quejoso se negó a firmar la cédula de notificación.

Por las mismas razones, es **infundado** que el plazo para la interposición del recurso no haya comenzado, en virtud de que ***** no ha sido notificado.

Esto es así, pues el artículo 22¹⁷ de la Ley de Amparo, establece que los plazos comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación. Así, el plazo inició el día **9 de junio de 2016**, pues independientemente de la fecha de notificación de los coacusados, el quejoso fue notificado el **7 de junio**. Al respecto, resalta el hecho de que el coacusado ***** también fue notificado en esa fecha.

A mayor abundamiento, si lo que el quejoso pretende impugnar es la legalidad de la notificación, cabe señalar que la vía idónea para ello es el incidente de nulidad de notificaciones a que se refiere el artículo 68 de la Ley de Amparo vigente,¹⁸ no así el recurso de reclamación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 57/2002, sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "RECLAMACIÓN. NO SON MATERIA DE ESE RECURSO, LOS AGRAVIOS DIRIGIDOS A COMBATIR LA VALIDEZ DE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA."¹⁹

Finalmente, deviene **infundado** el argumento de que la fecha de interposición que debe ser tomada en cuenta es la del 7 de julio, toda vez que, en esa fecha, se presentó el escrito directamente en esta Suprema Corte.

¹⁷ "Artículo 22. Los plazos se contarán por días hábiles, comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la Firma Electrónica, salvo en materia penal, en donde se computarán de momento a momento."

¹⁸ "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. Dicienda 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."

¹⁹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 57/2002, de rubro: "RECLAMACIÓN. NO SON MATERIA DE ESE RECURSO, LOS AGRAVIOS DIRIGIDOS A COMBATIR LA VALIDEZ DE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 246, registro digital: 185920.

Lo anterior es así, pues –tal como lo señaló el recurrente– la presentación del recurso de revisión ante un órgano diverso del que dictó la resolución impugnada, no interrumpe el plazo.²⁰ Aunado a ello, considerando que el término feneció el día 22 de junio, de cualquier manera el recurso seguiría siendo extemporáneo.

Por lo anteriormente expuesto, se resuelve:

PRIMERO.—El recurso de reclamación es **infundado**.

SEGUNDO.—Se **confirma** el acuerdo de 29 de agosto de 2016, dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los autos del amparo directo en revisión 4072/2016.

Notifíquese; con testimonio de la sentencia y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. SI SE DESECHA EL DE REVISIÓN POR NO SUBSISTIR UN PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD, PERO A LA VEZ, PORQUE SU INTERPOSICIÓN RESULTÓ EXTEMPORÁNEA, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER TÉRMINO LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON ESTA ÚLTIMA CUESTIÓN. Cuando el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desecha el recurso de revisión en amparo directo por

²⁰ Tesis: P. LXXV/2000, de rubro: "REVISIÓN, LA INTERPOSICIÓN DE ESE RECURSO ANTE AUTORIDAD DISTINTA A LA QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO INTERRUMPE EL PLAZO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 43, registro digital: 191704.

ser: 1) improcedente (al no existir algún concepto de violación sobre la inconstitucionalidad, incluyendo inconventionalidad, de una norma de carácter general o se solicitó la interpretación de algún precepto constitucional o de un tratado internacional y, en consecuencia, en el fallo impugnado no se decidió u omitió decidir sobre esas cuestiones ni se estableció su interpretación directa); y, a la vez, 2) extemporáneo, deben analizarse en primer término los agravios relacionados con su oportunidad, pues de resultar éstos infundados, sería innecesario analizar las otras consideraciones que sustentan el desechamiento, pues aunque se demuestre que sí existía un planteamiento de constitucionalidad, el recurso de cualquier forma sería extemporáneo.

1a./J. 76/2017 (10a.)

Recurso de reclamación 474/2015. Aristeo Sánchez Mateo. 19 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Recurso de reclamación 323/2016. 31 de agosto de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: José Alberto Mosqueda Velázquez.

Recurso de reclamación 637/2016. 5 de octubre de 2016. 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Zamir Andrés Fajardo Morales.

Recurso de reclamación 913/2016. Oscar Israel Ramírez Luna. 26 de octubre de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heróles Scharrer.

Recurso de reclamación 1418/2016. Francisco Manuel Morales Chaires. 22 de marzo de 2017. 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: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Tesis de jurisprudencia 76/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACTAS DE INSPECCIÓN LEVANTADAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. PUEDEN SER ADMITIDAS EN UN PROCESO PENAL COMO MEDIOS DE PRUEBA Y, EN SU CASO, VALORADAS COMO INDICIOS, AUN CUANDO NO SE ENCUENTREN CERTIFICADAS POR EL CONTADOR DEL ALMACÉN GENERAL DE DEPÓSITO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE ENERO DE 2014).

DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 100, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. LAS ACTAS DE INSPECCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 DEL MISMO ORDENAMIENTO NO CONSTITUYEN UN ELEMENTO DEL DELITO NI UN REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE ENERO DE 2014).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 359/2015. SUSCITADA ENTRE EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, ANTES PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO. 3 DE MAYO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: MARIO GERARDO AVANTE JUÁREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, en un tema de materia penal que corresponde a la especialidad de la Primera Sala.

Lo anterior tiene sustento además en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis I/2012 (sic), 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)."

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.**

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la denuncia fue formulada por ***** , defensor de ***** , quien fue parte en el amparo en revisión ***** , fallado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito el 16 de agosto de 2012, criterio que participa en la presente contradicción.

TERCERO.—**Posturas contendientes.**

1. Resolución del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (ahora Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito) al resolver el amparo en revisión ***.**

a) **Antecedentes:**

El 17 de octubre de 2007, ***** promovió juicio de amparo en contra del auto de formal prisión dictado en su contra por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Chiapas, en el que se le consideró penalmente responsable de

la comisión del delito previsto y sancionado por el artículo 100, fracción I, de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

De la demanda de amparo conoció el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Chiapas, quien, mediante sentencia de 16 de noviembre de 2007, determinó negar el amparo solicitado. Al respecto, el Juez de Distrito estimó que en el caso existían elementos suficientes para tener por acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la inculpada.

Inconforme con esa resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión. Este recurso fue turnado al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, quien revocó el fallo recurrido y concedió el amparo solicitado por la quejosa.

b) Consideraciones del Tribunal Colegiado.

En primer lugar, el Tribunal Colegiado destacó que el auto de formal prisión reclamado había sido dictado por el delito previsto en el artículo 100 de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.¹⁰ Para ello, destacó que los elementos de dicho delito eran los siguientes: a) la existencia de una bodega habilitada en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; b) que la sujeto activo tenga el carácter de bodeguero habilitado en los términos de la citada ley; c) la existencia de mercancía depositada en dicha bodega; y, d) que la sujeto activo disponga indebidamente de las mercancías depositadas.

Al respecto, el Tribunal Colegiado estimó que tal determinación resultó ilegal, toda vez que la autoridad no tomó en consideración que conforme al artículo 17, fracción III, de dicho ordenamiento, **las actas de inspección en que se haga constar el faltante de la mercancía, certificadas por el contador general del almacén general de depósito, también constituyen un elemento de la corporeidad del ilícito.**

En efecto, el órgano colegiado refirió que conforme a dicho precepto "*las actas de inspección que indiquen en su caso, faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito*", y que "*dichas actas deberán*

¹⁰ **Artículo 100.** Se impondrá pena de prisión de tres a diez años a:

"I. Las personas que habiendo sido designadas como bodegueros habilitados en los términos de esta ley, dispongan o permitan disponer indebidamente de las mercancías depositadas o proporcionen datos falsos al almacén respecto de los movimientos y existencias de las mismas; y

"II. Las personas que sin causa justificada se nieguen a entregar, sustraigan, dispongan o permitan disponer de las mercancías depositadas en locales habilitados por medios distintos a los establecidos conforme al contrato respectivo o a los usos y costumbres imperantes en el medio almacenador."

*ser certificadas por el contador del almacén general de depósito", lo que implica que se trata de **un requisito indispensable para la integración del cuerpo del delito, el demostrar que el acta en la que se sustenten los hechos imputados, se encuentre certificada por el contador general del almacén general de depósito, al exigirlo terminante y expresamente la propia ley.***

Precisado lo anterior, el Tribunal Colegiado indicó que en el caso concreto el acta en que se hicieron constar los faltantes de mercancía no había sido certificada por el contador público del almacén general de depósito. Por lo cual, consideró que **el auto de formal prisión resultaba violatorio de la garantía de legalidad del artículo 14 constitucional, al no estar acreditado uno de los elementos del delito.**

En consecuencia, revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo a la parte quejosa para que el Juez responsable dictará un nuevo auto de término constitucional en el que considerara que, al no estar acreditado que el acta de inspección en la que se hizo constar el faltante de mercancía haya sido certificada por el contador público del almacén general de depósito, tampoco estaban acreditados todos los elementos del delito.

De esta ejecutoria emanó la tesis aislada siguiente:

"DELITO COMETIDO POR BODEGUEROS HABILITADOS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 100 DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. ES REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN PENAL DEMOSTRAR QUE EL ACTA EN LA QUE SE SUSTENTEN LOS HECHOS IMPUTADOS SE ENCUENTRE CERTIFICADA POR EL CONTADOR DEL ALMACÉN GENERAL DE DEPÓSITO.—El citado numeral establece como delito cometido por bodegueros habilitados, el disponer indebidamente de las mercancías depositadas. Por su parte, el artículo 17, fracción III, de la propia ley prevé que las actas de inspección que indiquen faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito, deberán ser certificadas por el contador del almacén general de depósito. Consecuentemente, es requisito de procedibilidad de la acción penal demostrar que el acta en la que se sustenten los hechos imputados se encuentre certificada por el contador general del almacén general de depósito."¹¹

2. Resolución del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión ***.**

¹¹ Tesis XX.1o.151 P, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre 2008, página 1252.

a) Antecedentes:

El 21 de junio de 2011, ***** promovió juicio de amparo en contra del auto de formal prisión dictado en su contra por la Juez Primero de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León, por considerarlo probable responsable de la comisión del delito de "disposición indebida de mercancía depositada en almacén", previsto y sancionado en el artículo 100, fracción I, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Del asunto conoció la Juez Cuarto de Distrito en Materia Penal del propio Estado, quien, el 15 de agosto de 2011, dictó sentencia en la que concedió el amparo solicitado por el quejoso. En el fallo, la Juez de Distrito señaló que no debió otorgársele valor de indicio a la copia certificada del acta de inspección practicada en la bodega de depósito, toda vez que la misma no cumplía con lo dispuesto en la fracción III del artículo 17 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Esto es, que "hubiere sido certificada por el contador del almacén general de depósito".

En contra de esa resolución, el Ministerio Público y la tercero interesada interpusieron recurso de revisión, mismo que fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. En sesión de 16 de agosto de 2012, el citado Tribunal Colegiado determinó, por un lado, confirmar la resolución recurrida; por otro sobreseer en el juicio de garantías *****; y, finalmente, amparar a *****.¹²

b) Consideraciones del Tribunal Colegiado.

En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado determinó que los agravios hechos valer por el apoderado legal de la tercero perjudicada *****, debían calificarse como fundados, ya que, contrario a lo argumentado por la Juez de Distrito, en el caso sí se encontraba acreditado el tercer elemento del delito en cuestión. Esto es, que el bodeguero habilitado había dispuesto indebidamente de las mercancías depositadas en el almacén a su cargo.

En primer lugar, el Tribunal Colegiado destacó que la prueba constituye el núcleo central de todo proceso, la cual se encuentra regida por varios principios. De este modo, para efectos del caso concreto, el órgano de amparo

¹² El Tribunal Colegiado concedió el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, a fin de que la autoridad responsable emitiera una nueva resolución reiterando la existencia del cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del quejoso en su comisión. Lo anterior, bajo la consideración de que no se suspenderían los derechos políticos del quejoso en lo que respecta a su derecho al voto.

estimó que cobraban especial importancia los principios de eficacia jurídica, lealtad o veracidad, naturalidad o espontaneidad y el principio de licitud de la prueba.

Sentado lo anterior, el órgano de amparo indicó que en el caso no se advertía que el informe de inspección afectara el principio de licitud de la prueba, ya no que constaba que hubiera sido elaborado mediante coacción, error o engaño, o que hubiere sido falsificado o alterado; y, por el contrario, había sido elaborado conforme a lo pactado en el contrato de habilitación de bodega y depósito.

De este modo, el órgano colegiado estimó que **la referida acta no encuadraba en el supuesto de una prueba ilícita**, ya que la inspección de referencia encontraba apoyo en lo dispuesto por el artículo 17, fracción III, del ordenamiento legal ya referido, el cual establece que los locales habilitados serán supervisados cuando menos mensualmente por los inspectores nombrados por los almacenes.

En ese sentido, el órgano colegiado sostuvo que **tal prueba no podía considerarse ilícita, por la ausencia de la certificación del contador**. Ello, pues si bien es cierto que dicha certificación es un requisito referido en la ley, su ausencia no puede llevar a considerar la prueba bajo el supuesto de ilícita, **en tanto que su obtención fue legal y, como bien lo consideró la responsable, sí constituye un indicio**.

Al respecto, el Tribunal Colegiado agregó que (tratándose de la materia penal) **la falta de los bienes depositados en la bodega, puede ser acreditada con elementos de prueba diversos y no sólo con el acta de inspección y la certificación del contador**. Requisito este último que sólo es esencial para el ejercicio de la acción ejecutiva que señala el párrafo segundo de la fracción III del artículo 17 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En ese orden de ideas, el Tribunal Colegiado concluyó que el acta de inspección que daba cuenta del faltante en la bodega habilitada a cargo del quejoso, no constituía prueba ilícita ante la falta de certificación del contador, como lo refirió la Juez de Distrito. Por tanto, **consideró que dicha acta sí era un indicio susceptible de ser adminiculado con lo declarado por ***** , quien practicó la visita de inspección, así como con la diligencia de inspección ocular practicada por el Ministerio Público**.

En atención a lo anterior, los Magistrados consideraron que en el caso concreto sí se encontraban acreditados los elementos materiales del tipo penal

de disposición indebida de mercancía depositada en almacén, previsto y sancionado en el artículo 100, fracción I, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

Antes de abordar la cuestión de fondo, es preciso establecer si entre los tribunales contendientes existe una genuina contradicción de criterios. Para ello, debe tomarse en consideración lo siguiente:

En principio, hay que recordar que la intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación —y en algunos supuestos de los Plenos de Circuito— se justifica por la necesidad de unificar criterios para, así, dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia. Por tanto, el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si, en la especie, existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centren en una misma problemática y concluyan con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean contradictorias en términos lógicos.¹³

Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de "a mayor abundamiento" pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales.¹⁴

¹³ Dichas consideraciones tienen sustento en lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 36/2007-PL, de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, antes citada. De esa misma contradicción derivó la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Este criterio interrumpió la tesis jurisprudencial P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76. En esta misma línea, esta Sala describió la finalidad y el concepto de las contradicciones de tesis, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, registro digital: 165076.

¹⁴ Sirve de apoyo la tesis aislada P. XLIX/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, tesis P. XLIX/2006, página 12.

Asimismo, esta Primera Sala ha referido que a fin de determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Así, por tesis debe entenderse, para estos efectos, el criterio adoptado por un órgano jurisdiccional terminal a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia.¹⁵

De esta manera, puede concluirse que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

(1) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

(2) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales.

(3) Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorias, lo que da lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si alguna forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquiera otra que, como aquélla, sea legalmente posible.

Tomando en consideración lo anterior, este Alto Tribunal estima que en el presente **sí existe la contradicción de criterios denunciada**, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de resolver una misma cuestión litigiosa, frente a la cual emplearon su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo. Problemática ante la cual adoptaron posturas o criterios que resultan contradictorios. Veamos:

¹⁵ Sirven de apoyo la tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, cuyo rubro es de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", y la jurisprudencia P./J. 72/2010, registro de digital:164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

Como se mencionó en el apartado de antecedentes, al resolver los casos que dieron origen a la presente contradicción, los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la legalidad de diversos autos de formal prisión, en los que se tuvieron por acreditados los elementos del cuerpo del delito de **disposición indebida de mercancía depositada en almacén**, previsto y sancionado en el artículo 100, fracción I, de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En ambos asuntos, los tribunales se vieron en la necesidad de determinar **(i)** si el acta de inspección a que se refería el artículo 17, fracción III, de dicho ordenamiento,¹⁶ constituye un elemento del cuerpo del delito en cuestión; y, **(ii)** si la misma debía carecer de todo valor probatorio, ante la falta de certificación por parte del contador del almacén general de depósito.

En este sentido, el ahora **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito** consideró que el acta de inspección a que se refiere el artículo 17, fracción III, de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito constituye un **"elemento indispensable para la integración del cuerpo del delito"** previsto en el artículo 100, fracción I, de la misma ley. Por otra parte, determinó que la falta de certificación del acta de inspección por parte del contador del almacén general impide que ésta pueda ser valorada para efectos de la acreditación del cuerpo del delito. Así, consideró que el acta en la que se sustentan los hechos imputados debidamente certificada por el contador del almacén general de depósito, constituía un **requisito de procedibilidad de la acción penal**.

En contraste, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, si bien no dijo expresamente que el acta de inspección se tratara de una cuestión ajena a los elementos del delito, sí señaló que únicamente se trataba de un **medio de prueba**, el cual podría servir para la acreditación de uno de los elementos del delito, a saber: que el bodeguero habilitado haya dispuesto indebidamente de las mercancías depositadas en el almacén a su cargo. **Elemento que –señaló– en todo caso podría ser acreditado a través de otros medios de prueba**. Asimismo, indicó que el hecho de que el acta de inspección en la que constan los faltantes de la mercancía no hubiere sido certificada por el contador, no hace ilícita la prueba, por lo que la misma sí puede tener valor indiciario.

¹⁶ En su texto vigente antes de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014.

En ese contexto, esta Sala advierte que los tribunales contendientes adoptaron, de manera implícita, posturas contradictorias respecto del siguiente punto de derecho: **¿el acta de inspección a que se refiere el artículo 17, fracción III, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, constituye un elemento indispensable para la acreditación del cuerpo del delito previsto en el artículo 100, fracción I, de ese mismo ordenamiento o un requisito para el dictado del auto de término constitucional?**

Asimismo, esta Primera Sala observa que el Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito estimó que la falta de certificación no torna ilícita el acta de inspección, por lo que ésta sí podía ser valorada como indicio. Por su parte, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, si bien no determinó expresamente que se trataba de una prueba ilícita, sí la privó de todo valor probatorio por ese motivo. En ese sentido, esta Sala advierte que los tribunales también adoptaron una posición contradictoria en torno a la siguiente interrogante: **¿el hecho de que el acta de inspección carezca de la certificación por parte del contador del almacén general de depósito, implica que ésta deba ser considerada ilícita o que no pueda ser valorada para efectos del proceso penal?**

No es obstáculo para la anterior determinación que tanto el artículo 17,¹⁷ como el artículo 100¹⁸ de la Ley General de Organizaciones y Activida-

¹⁷ (Reformado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"**Artículo 17.** Además de los locales que para bodegas, oficinas y demás servicios tengan los almacenes generales de depósito en propiedad, podrán tener en arrendamiento o en habilitación locales ajenos en cualquier parte de la República, en los términos que establezca la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante disposiciones de carácter general. Asimismo, podrán tener locales propios, en arrendamiento o en habilitación, en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 de esta ley.

"...

"Los bodegueros habilitados deberán dar acceso a las bodegas o locales habilitados a las personas designadas por el almacén general de depósito, para realizar visitas de inspección, quienes para estos efectos, tendrán facultades de certificación incluso para el caso de faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito y las actas circunstanciadas de hechos que al efecto se levanten harán prueba plena en caso de controversia. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores determinará en disposiciones de carácter general la frecuencia con que dichas visitas deberán realizarse, para lo cual considerará el valor de los inventarios en cada local habilitado, la situación financiera y antecedentes crediticios de cada cliente. Asimismo, en las citadas disposiciones se determinarán los requisitos que deberán cumplir las personas encargadas de realizar las referidas visitas de inspección, quienes levantarán acta circunstanciada al efecto. Dichas actas circunstanciadas deberán estar en todo momento a disposición de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. ..."

¹⁸ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"**Artículo 100.** Se impondrá pena de prisión de cinco a diez años a:

des Auxiliares de Crédito, sobre el cual se pronunciaron los tribunales contendientes, hubieren sido reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014. Lo anterior es así, ya que la resolución del presente asunto permitiría unificar criterios y garantizar certeza y seguridad jurídica para aquellos asuntos que puedan encontrarse en trámite y en los que subsista la misma controversia.

Por último, cabe precisar que el estudio de la presente contradicción de tesis se realizará a la luz del marco normativo y constitucional bajo cual se resolvieron los asuntos en contradicción. En ese sentido, en lo que sigue se tomará como referencia el contenido constitucional vigente hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio 2008 y las disposiciones aplicables del Código Federal de Procedimientos Penales.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.**

A fin de exponer el criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte que debe prevalecer, conviene hacer previamente algunas consideraciones preliminares en torno a la naturaleza y funcionamiento de los almacenes generales de depósito, las bodegas habilitadas y la figura de los bodegueros habilitados:

Actualmente, la principal fuente de regulación de los "almacenes generales de depósito" se encuentra contenida en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (en adelante "LGOAAC" o "la ley").¹⁹ De acuerdo con el artículo 11 de dicho ordenamiento, los almacenes generales de depósito son considerados **organizaciones auxiliares de crédito**, las cuales requieren de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su constitución y operación.

Asimismo, el artículo 8 la citada ley establece que las sociedades autorizadas para operar como organización auxiliar del crédito (como son los almacenes generales de depósito) deberán constituirse en forma de **socie-**

(Reformada, D.O.F. 15 de julio de 1993)

"I. Las personas que habiendo sido designadas como bodegueros habilitados en los términos de esta ley, dispongan o permitan disponer indebidamente de las mercancías depositadas o proporcionen datos falsos al almacén respecto de los movimientos y existencias de las mismas; y (sic)"

¹⁹ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 10 de enero de 2014. Ley publicada en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, el lunes 14 de enero de 1985.

dades anónimas, con arreglo a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y demás disposiciones especiales de la LGOAAC.

En cuanto al objeto de los almacenes generales de depósito, el artículo 11 de la LGOAAC establece que éstos podrán realizar, entre otras actividades: *"el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia, o bien, que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito; así como el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos."* También se establece que podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza.²⁰

De igual modo, el artículo 11 Bis establece que los almacenes generales de depósito tienen su cargo la facultad exclusiva de expedir certificados de depósito y bonos de prenda, los cuales se regirán por las disposiciones de la LGOAAC y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En todo caso, los almacenes están obligados a emitir los certificados que acrediten la propiedad de las mercancías o bienes que les fueren entregados en depósito, salvo lo dispuesto por el artículo 20.

Ahora bien, de acuerdo con la LGOAAC, los almacenes generales de depósito pueden contar con bodegas propias o "bodegas habilitadas" para el cumplimiento de sus funciones. Las primeras son aquellas que pertenecen o son arrendadas por la almacenadora, y que son controladas y manejadas directamente por su personal. En cambio, **las bodegas habilitadas** son aquellos locales que **forman parte de las instalaciones del depositante, trátense de bodegas propias, rentadas o recibidas en comodato, y que el almacén general de depósito toma a su cargo para operarlos como bodegas.**

²⁰ Los almacenes generales de depósito pueden ser de **cuatro clases**, a saber: de nivel I, los que se dediquen exclusivamente a la realización de operaciones de almacenamiento agropecuario y pesquero, incluyendo las demás actividades previstas en la ley dirigidas a ese sector, con excepción del régimen de depósito fiscal y otorgamiento de financiamientos; de nivel II, los que se dediquen a recibir en depósito bienes o mercancías de cualquier clase y realicen las demás actividades a que se refiere la ley, a excepción del régimen de depósito fiscal y otorgamiento de financiamientos; de nivel III, los que además de estar facultados en los términos señalados en el numeral anterior, lo estén también para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal; y de nivel IV, los que además de estar facultados en los términos de alguna de las fracciones anteriores, otorguen financiamientos conforme a lo previsto en la ley. Véase el artículo 12 de la LOAAC, reformado el 10 de enero de 2014.

Al respecto, el artículo 16 establece que el almacenamiento, guarda o conservación de los bienes o mercancías depositados en las **bodegas habilitadas**, estará a cargo del almacén general de depósito, a través de un **bodeguero habilitado**, quién actuará en su nombre y representación. Esta persona deberá garantizar el correcto desempeño de sus funciones mediante las garantías que el almacén general de depósito estime pertinentes. En todo caso, de acuerdo con el artículo 16 actualmente vigente, su designación deberá recaer cuando menos en el director general o su equivalente de la sociedad depositante, el presidente del Consejo de Administración o administrador único de la sociedad depositante, y en caso de tratarse de personas físicas, en el propio depositante.

Una vez acotado lo anterior, esta Primera Sala procede al estudio de los temas relativos a la presente contradicción de tesis.

¿El acta de inspección a que se refiere el artículo 17, fracción III, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, constituye un elemento del delito previsto en el artículo 100, fracción I, de ese mismo ordenamiento o un requisito necesario para el dictado de un auto de término constitucional?

Esta Primera Sala estima que la respuesta a esta interrogante debe hacerse en sentido **negativo**. Para explicar lo anterior, resulta pertinente hacer algunas precisiones en torno al contenido de los términos "cuerpo del delito", "elementos objetivos y normativos del tipo" y "medios de prueba":

El concepto de "cuerpo del delito" ha sido desarrollado en la jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como "la existencia de un hecho relevante para el derecho penal", en tanto que éste "cumple con los elementos objetivos que conforman un delito que merece cierta pena con arreglo a la ley".²¹

Así, aunque a primera vista el cuerpo del delito podría confundirse con el "tipo penal", es importante distinguir entre ambos conceptos. En efecto, el *tipo penal* se refiere a la descripción objetiva, normativa y subjetiva del delito,

²¹ Véase la **contradicción de tesis 367/2011**, fallada en sesión de 23 de noviembre de 2011 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos (en cuanto al fondo) de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

mientras que el *cuerpo del delito* es únicamente la descripción del hecho mismo con independencia del sujeto que lo realiza. De este modo, la acreditación del *cuerpo del delito* no es otra cosa que la demostración de la existencia de un *hecho*, el cual está conformado por elementos corpóreos y comprobables a través de los sentidos, los cuales conforman la parte objetiva del tipo penal establecido en un ordenamiento legal, con independencia de la culpabilidad del acusado.²²

Sobre el particular, cabe señalar que esta Primera Sala ha sostenido, desde la resolución del amparo directo 9/2008,²³ que el análisis del cuerpo del delito es *exclusivo* de las resoluciones correspondientes a las órdenes de aprehensión y comparecencia, así como en las de plazo constitucional. De esta manera, se ha dicho que el análisis mediante el cual se comprueba el cuerpo del delito es *distinto* de aquel que el Juez realiza cuando emite la sentencia definitiva.

En efecto, a diferencia del análisis que debe efectuar el juzgador en la *acreditación del delito*, el análisis del cuerpo del delito sólo tiene un carácter *presuntivo*. Es decir, el Juez, en el auto de término constitucional, y el Ministerio Público, en el ejercicio de la acción penal, deben argumentar sólidamente por qué *prima facie* se acredita la comisión del delito en cuestión, analizando si *se acredita la tipicidad a partir de la reunión de los elementos objetivos y normativos del delito*. En cambio, el análisis que supone la *acreditación* de la comisión de un delito depende de un *estándar probatorio* mucho más estricto. Efectivamente, la determinación de la existencia de un delito –la cual sólo puede darse en sentencia definitiva– implica la corroboración (más allá de toda duda razonable) de que, en los hechos, existió una conducta (acción u omisión) típica, antijurídica y culpable.

En esa línea, el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales²⁴ (aplicable en el presente caso) establece que en el ejercicio de la acción

²² Al respecto, véanse los siguientes criterios jurisprudenciales: "CUERPO DEL DELITO, COMPROBACIÓN DEL."; tesis aislada en materia penal, Quinta Época, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIX, Núm. 13, página 1567; "CUERPO DEL DELITO, CONCEPTO DE.", tesis aislada en materia penal, Sexta Época, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte, tomo XLIV, página 54;

²³ **Amparo directo 9/2008** fallado el 12 de agosto de 2009, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

²⁴ **Artículo 168.** El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

penal el Ministerio Público debe acreditar, por un lado, el "cuerpo del delito" y, por el otro, la "probable responsabilidad" del inculpado. Así, la representación social tiene la carga de motivar que en la causa en cuestión se advierte la probable existencia del conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho delictivo. Esto último, sin necesidad de acreditar *plenamente* la forma de realización de la conducta, los elementos subjetivos específicos cuando la descripción típica lo requiera, así como las demás circunstancias que la ley prevea.

Ahora bien, a riesgo de incurrir en una obviedad, es importante no confundir entre los elementos objetivos y normativos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito, y los elementos o los medios de prueba idóneos para acreditarlos. Como es sabido, tanto los elementos objetivos como los normativos del delito forman parte del *tipo penal*, entendido este último como la descripción legal de un hecho o conducta prohibida por el legislador en una norma general, a la cual corresponde una pena.²⁵

En cuanto a los elementos *objetivos o externos del tipo*, la doctrina especializada ha señalado que éstos se refieren generalmente a la conducta (consistente en una acción); la lesión o puesta en peligro de uno o más bienes jurídicos; la relación de causalidad entre ambos; medios especiales del hecho y formas de realización de la acción, en su caso; modalidades de lugar, tiempo u ocasión, según el tipo; así como el objeto material de la acción y los sujetos del delito.²⁶

Por su parte, los *elementos normativos* han sido definidos por este Alto Tribunal como aquellos en los que se requiere "no sólo una descripción de una acción punible, sino también de un juicio de valor por parte del Juez sobre

"Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera.

"La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad.

"El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley."

²⁵ Muñoz Conde, Francisco, *Teoría General del Delito*, España, Tirant Lo Blanch, 1991, p. 47.

²⁶ Cfr. Moreno Hernández, Moisés, *Sobre el Estado Actual de la Dogmática Jurídico Penal Mexicana*, Criminalia, año LXVIII, No. 3, septiembre-diciembre 1992, editorial Porrúa, S.A., p. 46, citado en Sosa Ortiz, Alejandro, *El cuerpo del delito*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 49.

ciertos hechos". Así, puede decirse que se trata de "hechos determinados valorativamente", en tanto que no sólo tienen una dimensión empírica, sino también una axiológica. Es decir, el juzgador no sólo debe limitarse a determinar la existencia de determinados hechos, sino que además debe valorarlos y evaluarlos según el estándar axiológico indicado.²⁷ En estos casos, la actividad del Juez no es meramente cognoscitiva, sino que además debe realizar una actividad de carácter valorativo, jurídico o cultural, a fin de comprobar la antijuricidad de la conducta del sujeto a activo.²⁸

A diferencia de los elementos objetivos y normativos, los llamados *medios de prueba* no son parte integral del tipo penal, sino que constituyen todos aquellos elementos o instrumentos en los cuales el juzgador apoya los motivos de su convicción. De este modo, por medio de prueba puede entenderse "todo aquello que permite al juzgador conocer los hechos relevantes de la causa", esto es, "lo que permite formular o verificar enunciados asertivos que sirven para reconstruir esos hechos".²⁹ Así, en nuestro sistema jurídico suelen considerarse como medios de prueba, entre otros: la confesional, la documental, la inspección, la testimonial, etcétera.³⁰

Expuesto lo anterior, corresponde ahora analizar si el acta de inspección a que se refiere el artículo 17, fracción III, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito constituye un elemento del tipo

²⁷ Taruffo, Michele, *La prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 18-19.

²⁸ En ese sentido, véase la sentencia recaída al **amparo en revisión 534/2005**, fallado el 22 de junio de 2005, por esta Primera Sala y de donde derivó la tesis 1a. V/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 628, de rubro: "ELEMENTOS NORMATIVOS DEL TIPO. EN SU PRECISIÓN EL JUEZ NO DEBE RECURRIR AL USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO APRECIARLOS CON UN CRITERIO OBJETIVO, DE ACUERDO CON LA NORMATIVA CORRESPONDIENTE."

²⁹ Como lo señalado la doctrina, los medios de prueba poseen una "función cognoscitiva de los hechos que se pretenden probar". Cfr. Gascón Abellán, Marina, *Los hechos en el derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 84-85. En ese sentido, de acuerdo con un sector de la doctrina, los "medios de prueba" constituyen la base para las inferencias lógicas, cuyo objetivo es dar sustento a conclusiones acerca de los hechos en disputa. En tanto que la "prueba" hace referencia a los resultados positivos de tales inferencias. Cfr. Taruffo, Michele, *La prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 35.

³⁰ De acuerdo con algunos autores, los medios de prueba pueden clasificarse como *genéricos* o *específicos*. Los primeros se refieren a los tipos de pruebas que generalmente son reconocidos o aceptados en la legislación procesal (documental, pericial, testimonial, etcétera). Mientras que los medios de prueba específicos son los instrumentos, objetos, sujetos o circunstancias, que son utilizadas en el caso concreto por el juzgador (por ejemplo, el contrato ofrecido por una de las partes, la declaración de la víctima del delito, o el dictamen pericial en materia de química practicado en la causa).

penal y, por tanto, si se trata de un requisito de procedibilidad o de un requisito indispensable para la acreditación del cuerpo del delito, previsto en el artículo 100, fracción I, de ese mismo ordenamiento. Para ello, conviene traer a colación este último precepto, el cual contempla el delito de disposición indebida de mercancía depositada:

"Artículo 100. Se impondrá pena de prisión de tres a diez años a:

"I. Las personas que habiendo sido designadas como bodegueros habilitados en los términos de esta ley, dispongan o permitan disponer indebidamente de las mercancías depositadas o proporcionen datos falsos al almacén respecto de los movimientos y existencias de las mismas."

Como se puede apreciar, el precepto antes transcrito establece claramente los elementos objetivos y normativos de la conducta prohibida por el legislador. Tales elementos son los siguientes:

Elementos objetivos:

- Una conducta, consistente en *disponer o permitir la disposición* indebida de mercancías depositadas o proporcionen datos falsos al almacén respecto de los movimientos y existencias de las mismas.

- El sujeto activo del delito, el cual requiere de una calidad específica de acuerdo con la LGOAAC, a saber: que se trate de "bodeguero habilitado".

- El sujeto pasivo, pudiendo ser el cliente depositante o el almacén general de depósito.

- El objeto material sobre el cual recae la conducta, consistente en las mercancías depositadas en la bodega habilitada.

- Las circunstancias específicas de modo, tiempo o lugar: no las requiere el tipo.

Elementos normativos:

- "Indebidamente", "bodeguero habilitado", "almacén" y "datos falsos".

Por su parte, el artículo 17, fracción III, de la LGOAAC (en su texto vigente antes de la reforma a la ley de enero de 2014), sobre el cual también se pronunciaron los órganos colegiados, establece lo siguiente:

"**Artículo 17.** Además de los locales que para bodegas, oficinas y demás servicios tengan los almacenes en propiedad, podrán tener en arrendamiento o en habilitación locales ajenos en cualquier parte de la República, previo aviso que se dará a la Comisión Nacional Bancaria cuando menos con diez días hábiles de anticipación a la fecha de inicio de operaciones. Asimismo, podrán tener locales propios, en arrendamiento o en habilitación en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 de esta ley.

"...

"Los locales arrendados o en habilitación deberán reunir los siguientes requisitos:

"...

"III. Los locales habilitados serán supervisados cuando menos mensualmente por inspectores nombrados por los almacenes, quienes formularán las actas de inspección que indiquen, en su caso, faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito. Dichas actas deberán ser certificadas por el contador del almacén general de depósito. La oposición del bodeguero habilitado o sus bodegueros auxiliares o sus funcionarios o empleados, a la inspección presumirá salvo prueba en contrario, faltantes de bienes o mercancías depositados."

Como puede observarse, el precepto transcrito establece la obligación de los almacenes generales de depósito de supervisar periódicamente las bodegas habilitadas que se encuentran a su cargo, con la finalidad de mantener el correcto funcionamiento de las mismas, así como garantizar la seguridad de las mercancías o los bienes que se encuentren amparados con certificados de depósito.

Para ello, establece que los almacenes generales de depósito deberán designar inspectores, quienes levantarán **actas de inspección**, en las cuales deberá asentarse, en su caso, la existencia de faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito. Asimismo, dispone que en caso de que el bodeguero habilitado, sus auxiliares, funcionarios o empleados, se opongan a la inspección, ello presumirá, salvo prueba en contrario, la existencia de faltantes de bienes o mercancías depositados.

Pues bien, si se leen con atención las disposiciones normativas antes transcritas, se podrá constatar que **en ningún momento el legislador dis-**

puso como un elemento del tipo penal previsto en el artículo 100, fracción I, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la existencia de las actas de inspección previstas en el artículo 17 de ese mismo ordenamiento.

En efecto, como ya se ha mencionado, los elementos del delito en cuestión se encuentran contenidos en su totalidad en el artículo 100, fracción I, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Tales elementos se refieren a la existencia de una conducta realizada por un sujeto con calidad específica (bodeguero habilitado) consistente en disponer o permitir la disposición indebida de mercancías depositadas, o bien, proporcionar datos falsos al almacén general de depósito respecto de los movimientos y existencias de las mismas.

En ese sentido, es claro que las actas de inspección a que se refiere el artículo 17 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito no forman parte integral del tipo penal establecido en el artículo 100, fracción I, de ese mismo ordenamiento. Lo anterior, en tanto que no se trata de un elemento exigido por la norma penal para la configuración de la conducta, los sujetos activo o pasivo, el objeto, o cualquier otro elemento objetivo o normativo del delito.

De este modo, a diferencia de lo que sostuvo uno de los tribunales contendientes, esta Primera Sala entiende que los artículos 17 y 100, ambos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, constituyen en realidad dos disposiciones normativas independientes y no vinculadas entre sí, para efectos de la configuración del delito previsto en este último precepto.

Por lo demás, es claro que si las actas de inspección a que hace referencia el artículo 17 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, no son un elemento del tipo penal previsto en el artículo 100, fracción I, de ese mismo ordenamiento, **tampoco pueden ser consideradas un requisito indispensable para la acreditación del cuerpo del delito y, por tanto, necesario para el dictado de un auto de término constitucional.**

En todo caso, esta Primera Sala comparte la postura sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en el sentido de que **las actas de inspección elaboradas en términos del artículo 17 de la LGOAC podrían ser consideradas –en su caso– como un me-**

dio de prueba a fin de demostrar la existencia de alguno de los elementos del delito previsto en el artículo 100, fracción I, de la ley en cuestión.

En efecto, aun cuando las actas de inspección en las que se hagan constar faltantes de bienes o mercancías amparadas con certificados de depósito, no son propiamente un elemento del delito, nada impide que éstas puedan ser utilizadas como un medio de prueba idóneo para la acreditación de alguna de las conductas prohibidas por el artículo 100, fracción I, de la ley. En concreto, la conducta consistente en la disposición indebida de mercancía depositada en una bodega habilitada.

Con todo, debe precisarse que esta circunstancia tampoco significa que, ante la falta de actas de inspección, no sea posible configurar o acreditar el cuerpo del delito, o que el Ministerio Público esté impedido de ejercer acción penal en contra de una persona por la probable comisión de ese delito. Lo anterior es así, toda vez que atendiendo a la configuración y descripción de la conducta típica prohibida por el legislador, la representación social se encuentra en perfecta aptitud de demostrar la existencia de los elementos del delito en cuestión a través de otros medios de prueba, distintos a dichas actas de inspección (por ejemplo, a través de la prueba testimonial, de inspección, entre otros).

De ahí que tampoco pueda considerarse que las referidas actas de inspección constituyan un requisito de procedibilidad de la acción penal o que se trate de un elemento necesario para el dictado de un auto de término constitucional; máxime que la ley no establece ningún requisito en ese sentido.

II

¿El hecho de que el acta de inspección carezca de la certificación por parte del contador del almacén general de depósito, implica que ésta no pueda ser admitida o que deba ser considerada una prueba ilícita para efectos de un proceso penal?

Como se concluyó en el apartado anterior, las actas de inspección levantadas en términos del artículo 17 de la LGOAAC, aunque no son un elemento del delito previsto en el artículo 100, fracción I, de esa misma ley, sí pueden ser utilizadas como un medio de prueba idóneo para la acreditación de alguno de los elementos del delito. Lo que ahora debe determinarse es si el hecho de que las actas no sean certificadas por el contador del almacén general de depó-

sito, implica que éstas deban considerarse ilícitas o que no puedan ser introducidas ni valoradas en el proceso penal.

Esta Primera Sala estima que esta última interrogante debe contestarse igualmente en sentido **negativo**. Para explicar lo anterior, debemos traer a colación nuevamente el artículo 17, fracción III, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (en su texto antes de la reforma de 2014), el cual establece lo siguiente:

"Artículo 17. Además de los locales que para bodegas, oficinas y demás servicios tengan los almacenes en propiedad, podrán tener en arrendamiento o en habilitación locales ajenos en cualquier parte de la República, previo aviso que se dará a la Comisión Nacional Bancaria cuando menos con diez días hábiles de anticipación a la fecha de inicio de operaciones. Asimismo, podrán tener locales propios, en arrendamiento o en habilitación en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 de esta ley.

" ...

"Los locales arrendados o en habilitación deberán reunir los siguientes requisitos:

" ...

"III. Los locales habilitados serán supervisados cuando menos mensualmente por inspectores nombrados por los almacenes, quienes formularán las actas de inspección que indiquen, en su caso, faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito. Dichas actas deberán ser certificadas por el contador del almacén general de depósito. La oposición del bodeguero habilitado o sus bodegueros auxiliares o sus funcionarios o empleados, a la inspección presumirá salvo prueba en contrario, faltantes de bienes o mercancías depositados."

Como ya se mencionó, el precepto transcrito establece la obligación de los almacenes generales de depósito de supervisar periódicamente las bodegas habilitadas que se encuentran a su cargo, con la finalidad de mantener el correcto funcionamiento de las mismas, así como garantizar la seguridad de las mercancías o los bienes que se encuentren amparados con certificados de depósito. Asimismo, establece que las actas que al efecto se levanten "*deberán ser certificadas por el contador del almacén general de depósito*".

Ahora bien, esta Primera Sala observa que ni la legislación ni la exposición de motivos son claras respecto a la naturaleza de dicha certificación, pues en ninguna parte de ese precepto se precisa cuál es su función.³¹ Con todo, esta Primera Sala entiende que, al igual que otro tipo de certificaciones (por ejemplo, las que realizan los contadores de las instituciones bancarias o de organizaciones auxiliares de crédito respecto de estados de cuenta o financieros), la certificación de las actas de inspección tiene una función *constitutiva*.

En efecto, de acuerdo con la literatura especializada, las *reglas constitutivas* son aquellas que establecen las condiciones o antecedentes para la producción o el surgimiento de determinados *resultados institucionales*. Así, a diferencia de las reglas regulativas, las cuales establecen propiamente normas de comportamiento, las reglas constitutivas permiten crear o definir nuevas formas de conducta.³²

De este modo, las normas que establecen que un documento debe ser certificado por alguna institución o un funcionario para que pueda producir determinados efectos jurídicos, tienen generalmente una naturaleza constitutiva, en la medida que establecen una condición necesaria para que el mismo pueda producir ciertos *resultados institucionales* (por ejemplo, para que pueda ser considerado un título ejecutivo o servir como un instrumento para el ejercicio de algún tipo de acción).

Con todo, esta Primera Sala estima que la certificación de las actas de inspección prevista en el artículo 17, fracción III, de la ley en comento, aun y cuando pudiera tener efectos constitutivos en algún otro ámbito (por ejemplo,

³¹ Como se advierte de la norma transcrita, ésta se limita a señalar que "dichas actas deberán ser certificadas por el contador del almacén general de depósito", sin hacer mayor especificación o aclaración al respecto. Por lo demás, cabe señalar que derivado de la reforma de 10 de enero de 2014 la ley ya no exige que las actas de inspección deban ser certificadas por el contador del almacén general de depósito. El precepto en cuestión ahora establece lo siguiente: "Artículo 17. ... Los bodegueros habilitados deberán dar acceso a las bodegas o locales habilitados a las personas designadas por el almacén general de depósito, para realizar visitas de inspección, quienes para estos efectos, tendrán facultades de certificación incluso para el caso de faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito y las actas circunstanciadas de hechos que al efecto se levanten harán prueba plena en caso de controversia. ..."

³² En ese sentido, la doctrina ha señalado que la forma característica de las reglas regulativas es "Haz X", mientras que la de las reglas constitutivas es la siguiente: "X cuenta como Y, en el contexto C". Al respecto, véase Searle, John R., *Creando el Mundo Social*, México, Paidós, 2010, p. 27. Del mismo autor véase *Actos de Habla*, 7a. ed., España, ediciones Cátedra, pp. 42-46. En ese mismo sentido véase Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las Piezas del Derecho*, España, Ariel, pp. 58-73.

en el civil o el mercantil), **no es un elemento indispensable para que puedan ser consideradas y admitidas como medios de prueba en un proceso penal.**

Lo anterior es así, toda vez que tratándose de un proceso penal, lo relevante no es probar que el documento reviste las formalidades necesarias para producir determinados resultados institucionales (como sí podría serlo tratándose de la vía civil o mercantil), sino la comisión de una conducta tipificada como delito por la norma penal. Para ello, el Juez cuenta con amplias facultades para allegarse de todos los medios de prueba que puedan ser conducentes para el esclarecimiento de los hechos. En esta línea, el artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales expresamente dispone que en el proceso penal federal serán admisibles como medios de prueba *"todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del Juez o tribunal"*.

De esa perspectiva, es evidente que el acta de inspección en la que se hacen constar faltantes de bienes o mercancías, aun cuando carezca de la certificación del contador del almacén general de depósito, sigue siendo un instrumento conducente y capaz de brindar información relevante al juzgador sobre la verdad o falsedad de los hechos sobre los que versa el proceso penal. Lo anterior, en tanto que la sola falta de certificación no da lugar a considerar que el acta de inspección sea inexistente por no haberse levantado o que sean falsos los hechos en ella contenida. Para esta Primera Sala, tal circunstancia podría privar al documento de determinados efectos jurídicos, pero no de la capacidad de demostrar los hechos que en el mismo se contienen.

De esta manera, al tratarse de un documento susceptible de brindar al Juez penal información relevante sobre la verdad o falsedad de determinados hechos, es claro que no existe impedimento legal alguno para que el acta de inspección debidamente levantada por los inspectores designados por el almacén general de depósito, aunque no se encuentre certificada por el contador de la misma empresa, pueda ser admitida en un proceso penal como cualquier otro medio de prueba, en términos del artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales. Y, por tanto, para que pueda ser valorada por el juzgador en su carácter de *indicio*, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 285 de ese mismo ordenamiento.³³

³³ Al respecto, el artículo 285 del Código Federal de Procedimientos Penales dispone: "Todos los demás medios de prueba o de investigación y la confesión, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 279, constituyen meros indicios ..."

En esa misma línea, y a propósito de que lo sostuvieron los tribunales contendientes, debe decirse que tal circunstancia tampoco implica que (por ese solo motivo) el acta deba ser considerada una prueba ilícita o irregular para efectos de un proceso penal. En cuanto a la "**prueba ilícita**", tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia comparada han señalado que **éstas se refieren a todas aquellas pruebas que han sido obtenidas con violación a derechos fundamentales**. En ese sentido, se ha dicho que la prohibición en el empleo de estas pruebas en cualquier proceso (y, en particular, en el proceso penal) encuentra su fundamento en la propia Constitución, debido a la primacía de los derechos fundamentales y su pretendido carácter de inviolables. Esto es lo que comúnmente se conoce como "**regla de exclusión probatoria**".³⁴

Lo anterior ha sido reconocido igualmente en nuestra jurisprudencia. En efecto, esta Primera Sala ha sostenido que la fuerza normativa de la Constitución y el carácter inviolable de los derechos fundamentales se proyectan sobre todos los integrantes de la colectividad, de tal modo que todos los sujetos del ordenamiento, sin excepciones, están obligados a respetar los derechos fundamentales de la persona en todas sus actuaciones, incluyendo la de búsqueda y ofrecimiento de pruebas. Es decir, de aquellos elementos o datos de la realidad con los cuales poder (sic) defender posteriormente sus pretensiones ante los órganos jurisdiccionales.³⁵

En ese orden de ideas, esta Primera Sala ha señalado que "todas aquellas pruebas que sean obtenidas, directa o indirectamente, mediante la violación de derechos fundamentales, no pueden surtir efecto alguno". Interdicción que no sólo afecta las pruebas obtenidas por los poderes públicos, sino también a aquellas obtenidas, por su cuenta y riesgo, por un particular.³⁶ Asimismo, se ha precisado que la ineficacia de las pruebas ilícitas no sólo se proyecta respecto de aquellas obtenidas directamente en el acto constitutivo de la vio-

³⁴ Sobre este tema, véase Miranda Estrampes, Manuel, *Concepto de prueba ilícita y su tratamiento en el proceso penal: Especial referencia a la Exclusionary Rule Estadounidense*, México, Ubijus, 2013, 59-91; así como Gascón Abellán, Marina, "Freedom of proof? El cuestionable debilitamiento de la regla de exclusión de la prueba ilícita", en Ferrer, Jordi, et al., *Estudios sobre la prueba*, 2da. Ed., México, Fontamara, 2011, pp. 61-76; y Armenta Deu, Teresa, pp. 95-102.

³⁵ Véase tesis 1a. CLXII/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 226, de rubro: "PRUEBA ILÍCITA. LAS PRUEBAS OBTENIDAS, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, VIOLANDO DERECHOS FUNDAMENTALES, NO SURTEN EFECTO ALGUNO."

³⁶ Ídem.

lación de un derecho fundamental, sino también a las adquiridas a partir o a resultas de aquéllas, aunque en su consecución se hayan cumplido todos los requisitos constitucionales.³⁷

En este sentido, esta Primera Sala ha considerado pruebas ilícitas, entre otras: la declaración del inculpado rendida sin la asistencia de su abogado defensor;³⁸ la confesión obtenida mediante tortura;³⁹ las pruebas obtenidas con motivo de una detención prolongada en contravención al artículo 16 constitucional;⁴⁰ así como las pruebas obtenidas en violación al derecho a la inviolabilidad del domicilio⁴¹ y de las comunicaciones privadas.⁴²

Un caso distinto es el de las llamadas "**pruebas irregulares**"; esto es, aquellas que han sido obtenidas, ya no mediante la violación de derechos fundamentales, sino en infracción a las leyes ordinarias o las formalidades que rigen la obtención, desahogo o práctica de la prueba.⁴³ Aun cuando la prueba

³⁷ Ídem.

³⁸ Tesis 1a./J. 35/2015 (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBA ILÍCITA. TIENE ESE CARÁCTER LA DECLARACIÓN DEL IMPUTADO RENDIDA SIN LA ASISTENCIA JURÍDICA DE UN DEFENSOR PROFESIONAL EN DERECHO, POR LO QUE SU EXCLUSIÓN VALORATIVA DEBE REALIZARSE CON INDEPENDENCIA DE SU CONTENIDO.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 302, registro digital: 2009008 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas».

³⁹ Tesis 1a. CXCII/2009, de rubro: "TORTURA. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA PREVENIR SU PRÁCTICA.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 416, registro digital: 165900.

⁴⁰ Tesis 1a. CCII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO DE LA PERSONA DETENIDA A SER PUESTA A DISPOSICIÓN INMEDIATA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. LA RETENCIÓN INDEBIDA GENERA COMO CONSECUENCIAS Y EFECTOS LA INVALIDEZ DE LOS DATOS DE PRUEBA OBTENIDOS DIRECTA E INMEDIATAMENTE EN AQUÉLLA, AL SER CONSIDERADOS ILÍCITOS.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 540, registro digital: 2006471 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

⁴¹ Tesis 1a./J. 22/2007, de rubro: "CATEO. EN ACATAMIENTO A LA GARANTÍA DE INVIOABILIDAD DEL DOMICILIO, LA ORDEN EMITIDA POR LA AUTORIDAD JUDICIAL, DEBE REUNIR LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN, DE LO CONTRARIO DICHA ORDEN Y LAS PRUEBAS QUE SE HAYAN OBTENIDO COMO CONSECUENCIA DIRECTA DE LA MISMA, CARECEN DE EXISTENCIA LEGAL Y EFICACIA PROBATORIA.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 111, registro digital: 171836.

⁴² Tesis P. XXXIII/2008, de rubro: "INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL. LAS GRABACIONES DERIVADAS DE UN ACTO DE ESA NATURALEZA CONSTITUYEN PRUEBAS ILÍCITAS QUE POR MANDATO EXPRESO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CARECEN DE TODO VALOR PROBATORIO.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 6, registro digital: 169859.

⁴³ Véase Miranda Estrampes, Manuel, *op. cit.*, nota 28, p. 30.

irregular suele ser considerada como una especie o modalidad de la prueba ilícita, lo cierto es que, desde el punto de vista del origen y naturaleza de la causa generadora de la ilicitud, no son equiparables, por lo que tampoco les son atribuibles las mismas consecuencias jurídicas.

En efecto, a diferencia de las pruebas ilícitas –las cuales, al haber sido obtenidas mediante violación a normas constitucionales, no deben ser admitidas a juicio y, si lo fueren, debe ordenarse su exclusión– las pruebas irregulares suelen quedar sometidas al régimen jurídico de la nulidad de los actos procesales.⁴⁴ Así, a diferencia de las pruebas obtenidas mediante violación a derechos fundamentales, las pruebas adquiridas con infracción al ordenamiento secundario sí pueden llegar a ser integradas, subsanadas o convalidadas, en su caso, de acuerdo con las reglas procesales aplicables y la diligencia probatoria de que se trate.⁴⁵

Con todo, cabe aclarar que antes de determinar si una prueba debe ser excluida de plano o privada de eficacia en el proceso como consecuencia de la aplicación de la regla de exclusión probatoria, el juzgador debe determinar si lo que está de por medio es una mera infracción al ordenamiento secundario o a una formalidad procesal, o bien, si la infracción en cuestión ha trascendido además al orden constitucional, comprometiéndose con ello el respeto a los derechos fundamentales y, en última instancia, el debido proceso.

⁴⁴ Consideraciones similares ha sostenido el Supremo Tribunal Español, quien ha distinguido entre la prueba ilícita y la prueba irregular en los siguientes términos: "... debemos recordar que la interpretación que del art. 11.1 LOPJ, han hecho tanto el Tribunal Constitucional como esta Sala, permite sostener en nuestro ordenamiento un concepto de prueba ilícita referido exclusivamente a la que es obtenida violentando derechos y libertades fundamentales, de manera que por definición, se concibe otra suerte de ilicitud probatoria simplemente ordinaria, que se ha dado en llamar prueba irregular, cuyos efectos no podrían ser parejos a la anterior por mor del derecho fundamental a la prueba (art. 24.2 CE), (STS. 6/2010 de 27.1)". *Cfr.* Tribunal Supremo de España (Sala de lo Penal). Sentencia núm. 822/2015 de 5 de marzo de 2016.

⁴⁵ Así, por ejemplo, esta Primera Sala ha sostenido que la falta de ratificación de los dictámenes periciales rendidos por peritos oficiales en el proceso penal, no hace ilícita la prueba, sino que se trata de un vicio formal susceptible de ser subsanado mediante la ratificación correspondiente, incluso a través de la reposición del procedimiento. Véase en ese sentido la tesis 1a. XXXIV/2016, publicada en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 673, de título y subtítulo: "DICTÁMENES PERICIALES. LA NO RATIFICACIÓN DEL RENDIDO POR EL PERITO OFICIAL CONSTITUYE UN VICIO FORMAL SUBSANABLE, POR LO QUE EN NINGÚN CASO DEBE DAR LUGAR A CONSIDERAR QUE CONSTITUYE PRUEBA ILÍCITA QUE DEBA SER EXCLUIDA DEL ANÁLISIS PROBATORIO CORRESPONDIENTE."

De acuerdo con lo anterior, es claro que **el hecho de que el acta de inspección no se encuentre certificada por el contador del almacén no implica que (por ese solo motivo) deba ser considerada una prueba ilícita para efectos de un proceso penal**. Lo anterior es así, toda vez que la falta de certificación de ninguna manera significa que el medio de prueba (el acta) hubiere sido obtenido con o mediante violación a derechos fundamentales. Además, es evidente que tal circunstancia (la certificación) no constituye una regla referida a la obtención, desahogo o práctica de las pruebas en el proceso penal, **por lo que tampoco puede afirmarse que por ese solo motivo la prueba deba ser considerada irregular**.

Por lo demás, cabe señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en anteriores ocasiones que el hecho de que un determinado documento (por ejemplo, una copia fotostática simple) carezca de la certificación correspondiente, no implica que por esa razón deba ser excluida o que no pueda ser valorada por el juzgador. En efecto, de acuerdo con el criterio sustentado por este Alto Tribunal, tal omisión de ningún modo obsta para que, al tratarse de un indicio, el elemento en cuestión "pueda formar convicción en el juzgador para buscar la verdad de un hecho cuando se encuentra adminiculada con otros elementos probatorios".⁴⁶

Consideraciones que, si bien fueron emitidas en el contexto de procedimientos distintos a la materia penal, permiten robustecer la conclusión a la que se ha arribado anteriormente. Esto es, que la falta de la certificación no impacta en el carácter lícito o ilícito, regular o irregular de la prueba, ni en su admisibilidad, sino única y exclusivamente en su valoración. Es decir, en el grado de *credibilidad* que el documento no certificado puede tener en la convicción del juzgador, a fin de arribar a una u otra conclusión en relación con los hechos denunciados.

Por último, es importante precisar que la conclusión aquí sostenida de ninguna manera significa que se deje en estado de indefensión al inculpado o a la persona en contra de la cual se pretende usar la prueba señalada. Aun

⁴⁶ Véase en ese sentido, las consideraciones sustentadas por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 459/2011, de donde derivó la tesis 1a./J. 126/2012 (10a.), de título y subtítulo: "DOCUMENTOS PRIVADOS ORIGINALES Y COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. SU VALOR PROBATORIO EN LOS JUICIOS MERCANTILES.". Así como la tesis 2a./J. 32/2000, de la Segunda Sala de rubro: "COPIAS FOTOSTÁTICAS SIN CERTIFICAR. SU VALOR PROBATORIO QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO JUDICIAL COMO INDICIO."

cuando la falta de certificación no produce por sí misma la ilicitud o la irregularidad de la prueba, ello no implica que la misma deba ser considerada como prueba plena o que su valor probatorio sea incontrovertible. En todo caso, las partes tienen la posibilidad de cuestionar la autenticidad del documento, así como de desvirtuar la credibilidad o la fiabilidad de su contenido. Además, de acuerdo con el artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales, el propio juzgador, en caso de estimarlo necesario, está en aptitud de corroborar su autenticidad por algún otro medio de prueba.⁴⁷

En conclusión, esta Primera Sala considera que tratándose de la materia penal, el hecho de que el acta de inspección levantada en términos del artículo 17, fracción III, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, no se encuentre certificada por el contador del almacén general de depósito, no implica que ésta deba ser considerada una prueba ilícita o irregular, ni impide que ésta pueda ser admitida y valorada por el Juez penal en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, como un indicio tendiente a conocer la verdad de los hechos.

SEXTO.—**Tesis jurisprudenciales.**

En atención a todo lo antes expuesto, esta Primera Sala considera que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios siguientes:

DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 100, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. LAS ACTAS DE INSPECCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 DEL MISMO ORDENAMIENTO NO CONSTITUYEN UN ELEMENTO DEL DELITO NI UN REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE ENERO DE 2014). El artículo 100, fracción I, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito establece que se impondrá pena de prisión a las personas que, habiendo sido designadas como bodegueros habilitados en los términos de esa ley, dispongan o permitan disponer indebidamente de las mercancías depositadas o proporcionen datos falsos al almacén respecto de los movimientos y existencias de

⁴⁷ "Artículo 206. Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del Juez o tribunal. Cuando la autoridad judicial lo estime necesario, podrá por algún otro medio de prueba, establecer su autenticidad."

las mismas. Por su parte, el artículo 17, fracción III, de ese mismo ordenamiento (en su texto anterior a la reforma publicada el 10 de enero de 2014) dispone que los locales habilitados serán supervisados cuando menos mensualmente por inspectores nombrados por los almacenes, quienes formularán las actas de inspección que indiquen, en su caso, faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito. Ahora bien, de la lectura de ambos preceptos se desprende claramente que las actas de inspección a que este último precepto se refiere, no son parte integral del tipo penal previsto en el artículo 100 antes mencionado, pues no se trata de un elemento exigido por la norma penal para la configuración de la conducta, los sujetos activo o pasivo, el objeto, o cualquier otro elemento objetivo o normativo del delito. De ahí que tampoco puedan considerarse un requisito de procedibilidad de la acción penal o para el dictado de un auto de término constitucional, máxime que la ley no establece alguna condición en ese sentido. Así, esta Primera Sala estima que las referidas actas de inspección podrían ser tomadas en consideración, en todo caso, como un medio de prueba a fin de demostrar la existencia de alguno de los elementos del delito; circunstancia que tampoco significa que, ante la falta de aquéllas, no sea posible configurar o acreditar el cuerpo del delito, o que el Ministerio Público esté impedido para ejercer acción penal, toda vez que la representación social se encuentra en perfecta aptitud de demostrar tales extremos a través de otros medios de prueba.

ACTAS DE INSPECCIÓN LEVANTADAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. PUEDEN SER ADMITIDAS EN UN PROCESO PENAL COMO MEDIOS DE PRUEBA Y, EN SU CASO, VALORADAS COMO INDICIOS, AUN CUANDO NO SE ENCUENTREN CERTIFICADAS POR EL CONTADOR DEL ALMACÉN GENERAL DE DEPÓSITO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE ENERO DE 2014). El artículo 17, fracción III, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en su texto vigente hasta el 10 de enero de 2014, establece que las actas de inspección de las bodegas habilitadas que levanten las personas designadas por los almacenes generales de depósito, en las que se indiquen faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito, deberán ser certificadas por el contador del almacén. Ahora bien, aun y cuando tal certificación pudiera tener determinados efectos constitutivos en otros ámbitos (civil o mercantil, por ejemplo), esta Sala estima que no se trata de un elemento indispensable para que las actas relativas puedan ser consideradas y admitidas como medios de prueba en un proceso penal. Lo anterior es así, toda vez que tratándose de la materia penal, lo relevante no es probar que el documento reviste las forma-

lidades necesarias para producir determinados resultados institucionales (como sí podría serlo tratándose de la vía civil o mercantil), sino la comisión de una conducta tipificada como delito por la norma penal; para lo cual, de acuerdo con la legislación procesal aplicable, resulta admisible todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que sea conducente y no vaya contra el derecho. De este modo, al tratarse de un documento susceptible de brindar al Juez penal información relevante sobre la verdad o falsedad de determinados hechos, es claro que no existe impedimento legal alguno para que las actas de inspección debidamente levantadas, aunque no se encuentren certificadas por el contador de la empresa, puedan ser admitidas en un proceso penal como cualquier otro medio de prueba y, en su caso, valoradas como indicios. Además, debe precisarse que el hecho de que el acta de inspección no se encuentre certificada por el contador no implica que, por ese solo motivo, deba ser considerada una prueba ilícita. Ello es así, toda vez que la falta de certificación de ninguna manera significa que el medio de prueba haya sido obtenido mediante violación a derechos fundamentales. Asimismo, dado que no se trata de una regla referida a la obtención, desahogo o práctica de las pruebas, es claro que tampoco puede afirmarse que por la falta de ese requisito el acta deba ser considerada una prueba irregular.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sostenidos por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el **último considerando** de esta ejecutoria.

TERCERO.—Dése publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente relativo a la presente contradicción de tesis como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en cuanto a la competencia; y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACTAS DE INSPECCIÓN LEVANTADAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. PUEDEN SER ADMITIDAS EN UN PROCESO PENAL COMO MEDIOS DE PRUEBA Y, EN SU CASO, VALORADAS COMO INDICIOS, AUN CUANDO NO SE ENCUENTREN CERTIFICADAS POR EL CONTADOR DEL ALMACÉN GENERAL DE DEPÓSITO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE ENERO DE 2014). El

artículo 17, fracción III, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en su texto vigente hasta el 10 de enero de 2014, establece que las actas de inspección de las bodegas habilitadas que levanten las personas designadas por los almacenes generales de depósito, en las que se indiquen faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito, deberán ser certificadas por el contador del almacén. Ahora bien, aun y cuando tal certificación pudiera tener determinados efectos constitutivos en otros ámbitos (civil o mercantil, por ejemplo), esta Sala estima que no se trata de un elemento indispensable para que las actas relativas puedan ser consideradas y admitidas como medios de prueba en un proceso penal. Lo anterior es así, toda vez que tratándose de la materia penal, lo relevante no es probar que el documento reviste las formalidades necesarias para producir determinados resultados institucionales (como sí podría serlo tratándose de la vía civil o mercantil), sino la comisión de una conducta tipificada como delito por la norma penal; para lo cual, de acuerdo con la legislación procesal aplicable, resulta admisible todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que sea conducente y no vaya contra el derecho. De este modo, al tratarse de un documento susceptible de brindar

al juez penal información relevante sobre la verdad o falsedad de determinados hechos, es claro que no existe impedimento legal alguno para que las actas de inspección debidamente levantadas, aunque no se encuentren certificadas por el contador de la empresa, puedan ser admitidas en un proceso penal como cualquier otro medio de prueba y, en su caso, valoradas como indicios. Además, debe precisarse que el hecho de que el acta de inspección no se encuentre certificada por el contador no implica que, por ese solo motivo, deba ser considerada una prueba ilícita. Ello es así, toda vez que la falta de certificación de ninguna manera significa que el medio de prueba haya sido obtenido mediante violación a derechos fundamentales. Asimismo, dado que no se trata de una regla referida a la obtención, desahogo o práctica de las pruebas, es claro que tampoco puede afirmarse que por la falta de ese requisito el acta deba ser considerada una prueba irregular.

1a./J. 46/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 359/2015. Suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 3 de mayo de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, entonces Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 27/2008, que dio origen a la tesis aislada XX.1o.151 P, de rubro: "DELITO COMETIDO POR BODEGUEROS HABILITADOS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 100 DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. ES REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN PENAL DEMOSTRAR QUE EL ACTA EN LA QUE SE SUSTENTEN LOS HECHOS IMPUTADOS SE ENCUENTRE CERTIFICADA POR EL CONTADOR DEL ALMACÉN GENERAL DE DEPÓSITO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 1252, con número de registro digital: 168951.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 334/2011, sostuvo que la ausencia de certificación del contador de almacén general de depósito en las actas de inspección que indiquen faltantes de bienes o mercancías amparadas con certificados de depósito, no conlleva a considerar a dicha probanza como ilícita, en razón de que tal extremo puede acreditarse con elementos de prueba diversos y no sólo con el acta levantada, ya que si bien la certifica-

ción del contador sí es esencial para el ejercicio de la acción ejecutiva que señala el párrafo segundo de la fracción II del artículo 17 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, lo cierto es que dicha certificación no es exigible tratándose de la procedencia de la acción penal, por lo que la falta de certificación no es un obstáculo para estimar como indicio esa probanza.

Tesis de jurisprudencia 46/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 100, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. LAS ACTAS DE INSPECCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 DEL MISMO ORDENAMIENTO NO CONSTITUYEN UN ELEMENTO DEL DELITO NI UN REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE ENERO DE 2014).

El artículo 100, fracción I, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito establece que se impondrá pena de prisión a las personas que, habiendo sido designadas como bodegueros habilitados en los términos de esa ley, dispongan o permitan disponer indebidamente de las mercancías depositadas o proporcionen datos falsos al almacén respecto de los movimientos y existencias de las mismas. Por su parte, el artículo 17, fracción III, de ese mismo ordenamiento (en su texto anterior a la reforma publicada el 10 de enero de 2014) dispone que los locales habilitados serán supervisados cuando menos mensualmente por inspectores nombrados por los almacenes, quienes formularán las actas de inspección que indiquen, en su caso, faltantes de bienes o mercancías amparados con certificados de depósito. Ahora bien, de la lectura de ambos preceptos se desprende claramente que las actas de inspección a que este último precepto se refiere, no son parte integral del tipo penal previsto en el artículo 100 antes mencionado, pues no se trata de un elemento exigido por la norma penal para la configuración de la conducta, los sujetos activo o pasivo, el objeto, o cualquier otro elemento objetivo o normativo del delito. De ahí que tampoco puedan considerarse un requisito de procedibilidad de la acción penal o para el dictado de un auto de término constitucional, máxime que la ley no establece alguna condición en ese sentido. Así, esta Primera Sala estima que las referidas actas de inspección podrían ser tomadas en consideración, en todo caso, como un medio de prueba a fin de demostrar la existencia de alguno de los elementos del delito; circunstancia

que tampoco significa que, ante la falta de aquéllas, no sea posible configurar o acreditar el cuerpo del delito, o que el Ministerio Público esté impedido para ejercer acción penal, toda vez que la representación social se encuentra en perfecta aptitud de demostrar tales extremos a través de otros medios de prueba.

1a./J. 45/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 359/2015. Suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, antes Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 3 de mayo de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, entonces Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 27/2008, que dio origen a la tesis aislada XX.1o.151 P, de rubro: "DELITO COMETIDO POR BODEGUEROS HABILITADOS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 100 DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. ES REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN PENAL DEMOSTRAR QUE EL ACTA EN LA QUE SE SUSTENTEN LOS HECHOS IMPUTADOS SE ENCUENTRE CERTIFICADA POR EL CONTADOR DEL ALMACÉN GENERAL DE DEPÓSITO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 1252, con número de registro digital: 168951.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 334/2011, sostuvo que la ausencia de certificación del contador de almacén general de depósito en las actas de inspección que indiquen faltantes de bienes o mercancías amparadas con certificados de depósito, no conlleva a considerar a dicha probanza como ilícita, en razón de que tal extremo puede acreditarse con elementos de prueba diversos y no sólo con el acta levantada, ya que si bien la certificación del contador sí es esencial para el ejercicio de la acción ejecutiva que señala el párrafo segundo de la fracción II del artículo 17 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, lo cierto es que dicha certificación no es exigible tratándose de la procedencia de la acción penal, por lo que la falta de certificación no es un obstáculo para estimar como indicio esa probanza.

Tesis de jurisprudencia 45/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. EL MINISTERIO PÚBLICO PUEDE DECRETARLA, UNA VEZ QUE EL INDICIADO RINDA SU DECLARACIÓN MINISTERIAL Y CONCLUYA LA DILIGENCIA, A LA QUE DE MANERA VOLUNTARIA ASISTIÓ, CON MOTIVO DE UNA ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN.

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA ORDENADA POR EL MINISTERIO PÚBLICO RESULTE ILEGAL NO INCIDE EN LA VALIDEZ Y LICITUD DE LA DECLARACIÓN MINISTERIAL RENDIDA POR EL INDICIADO CON MOTIVO DE UNA ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN A LA QUE ASISTIÓ VOLUNTARIAMENTE, NI DE LAS PRUEBAS DERIVADAS DE ESTE ACTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 312/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL ENTONCES CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. 31 DE MAYO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado en términos del 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).⁵ y 226, fracción II, de la Ley de Amparo,⁶ vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero 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 razón de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

5. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II,⁷ en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo vigente, ya que fue formulada por ***** , quien tiene la calidad de quejoso en el juicio de amparo directo ***** , del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, asunto del que emana uno de los criterios contendientes.

6. TERCERO.—Posturas de los Tribunales Colegiados. Con la finalidad de establecer y determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir sus resoluciones.

I. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (amparo directo ***).**

7. Por resolución de catorce de abril de dos mil dieciséis, el Tribunal Colegiado negó el amparo solicitado.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, I (sic) Tomo I, Libro VI, marzo de 2012, página 9.

⁶ **Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

⁷ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

8. En torno al cuarto concepto de violación, relativo a que debió excluirse la declaración ministerial emitida por el coincepado el catorce de junio de dos mil doce, el Tribunal Colegiado determinó que era infundado,⁸ por las razones siguientes *–parte que interesa–*:

a. El coincepado rindió declaración ministerial de manera espontánea el catorce de junio de dos mil doce,⁹ luego de ser puesto a disposición del agente del Ministerio Público con motivo de la ejecución de una orden de búsqueda, localización y presentación.

b. Sin embargo, la calidad de presentado varió con motivo de la determinación emitida por el agente del Ministerio Público, el catorce de junio de dos mil doce, consistente en la detención por caso urgente.

c. La detención por caso urgente no resultaba ilegal, ya que el coincepado inicialmente acudió ante el agente del Ministerio Público de la Federación en calidad de presentado, y posteriormente fue sometido a la detención por caso urgente, por lo que debía valorarse la declaración ministerial.

II. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito.

Amparo directo *****.

9. Por sentencia dictada en sesión de dieciséis de abril de dos mil quince, se concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y emitiera otra en la que determinara que la detención y retención del quejoso fueron ilegales; excluyera las declaraciones ministeriales del justiciable y las pruebas directamente derivadas de dicha detención; y resolviera el asunto conforme a derecho.

10. Las consideraciones de dicho fallo fueron las siguientes *–parte que interesa–*:¹⁰

⁸ Fojas 207 a 211 del expediente en que se actúa.

⁹ La declaración ministerial implicó el reconocimiento de ciertos hechos materia de la acusación, a saber, el origen ilícito de los recursos respectivos, pues para su internación en el país y entrega a los beneficiarios finales, se realizaron distintas acciones con intervención de diversas personas, en supuestas operaciones financieras regulares, como depósitos bancarios y transacciones en casas de cambio. Así se advierte de las fojas 96 a 100 del expediente en que se actúa.

¹⁰ Fojas 285 a 336 ídem.

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, si la detención no es bajo la hipótesis de flagrancia y tampoco media una orden de aprehensión, la privación de la libertad es ilegal, así como las pruebas que deriven de la misma.

- Con motivo de los hechos denunciados el quince de agosto de dos mil catorce, el agente investigador de la Fiscalía Especializada en Secuestro, en esa misma fecha, emitió una orden de búsqueda, localización y presentación del quejoso.

- En cumplimiento a la orden en comento, el quejoso fue presentado el uno de noviembre de dos mil catorce, ante el Ministerio Público y rindió declaración, en el sentido de confesar los hechos imputados (secuestro agravado).¹¹

- El uno de noviembre de dos mil catorce, el representante social decretó la legal detención del quejoso por caso urgente.¹²

- El Tribunal Colegiado consideró que la detención del quejoso sucedió después del cumplimiento de la orden de búsqueda, localización y presentación, en cuya diligencia se recibió la declaración ministerial; sin embargo, no estaba en libertad para retirarse después de declarar.

- Preciso que una vez que la representación social recabó la declaración, debió dejar en libertad al presentado, pero no detenerlo mediante una orden de caso urgente, sino continuar con la integración de la averiguación previa y solicitar al Juez competente la orden de detención respectiva, conforme lo dispone el artículo 16 constitucional, al tratarse de un menor de edad.

- Por tanto, debió excluirse la declaración ministerial y su ratificación ante la Jueza de garantía en la audiencia.

Amparo directo ***.**

11. Por sentencia de treinta de abril de dos mil quince, se concedió el amparo, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y emitiera otra en la que determinara que la deten-

¹¹ El quejoso aceptó haber participado en la privación de la libertad de la pasivo.

¹² Estimó que se trataba de un delito grave; no podía solicitar la orden de comparecencia ante el Juez competente, porque tardaría tres días en emitirla y el imputado se evadiría de la acción de la justicia; y, por razón de la hora, no podía acudir ante el Juez competente a solicitar la referida orden de comparecencia.

ción y retención de los quejosos fueron ilegales; excluyera las declaraciones ministeriales de los justiciables y las pruebas directamente derivadas de su detención; y resolviera conforme a derecho.

12. Las consideraciones fueron las siguientes *–parte que interesa–*:¹³

- Se declararon fundados los conceptos de violación suplidos en su queja deficiente en cuanto a la ilegalidad de la detención y la declaración ministerial.

- Los quejosos no fueron detenidos con motivo de una orden de aprehensión; tampoco en delito flagrante, pues la detención no se ejecutó en el momento mismo de la comisión del delito, ni inmediatamente después del hecho.

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes, ha sustentado que si la detención de un indiciado no es bajo la hipótesis de flagrancia y no media orden de aprehensión emitida por un Juez, entonces la privación de la libertad es ilegal, así como las pruebas que deriven de ésta serán inválidas y no tendrán eficacia probatoria.

- Con motivo de los hechos (robo agravado) denunciados el diez de julio de dos mil catorce, se ordenó la localización y presentación del quejoso.

- Dicha orden fue cumplimentada el catorce de julio de dos mil catorce, ya que se puso a disposición del agente del Ministerio Público al quejoso y rindió declaración en la que confesó los hechos imputados.

- El catorce de julio de dos mil catorce, la representación social emitió detención por caso urgente del quejoso.

- Idéntica situación aconteció con el resto de los quejosos.

- El Tribunal Colegiado consideró que la detención de los inculpados sucedió después del cumplimiento de la orden de localización y presentación, en cuya diligencia se recibió la declaración ministerial; sin embargo, no estaban en libertad para retirarse después de declarar.

- Precisó que una vez que la representación social recabó las declaraciones, debió dejar en libertad a los presentados, pero no detenerlos mediante

¹³ Fojas 359 a 384 ídem.

una orden de caso urgente, sino continuar con la integración de la averiguación previa y solicitar al Juez competente la orden de aprehensión, conforme lo dispone el artículo 16 constitucional.

- Por tanto, debió excluirse la declaración ministerial y las pruebas derivadas directamente de la detención y retención.

Amparo directo ***.**

13. Por resolución de cuatro de junio de dos mil quince, se concedió el amparo, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y emitiera otra en la que determinara que la detención y retención del quejoso era ilegal; excluyera las declaraciones ministerial y preparatoria del justiciable, así como las pruebas directamente derivadas de dicha detención; y, resolviera el asunto conforme a derecho.

14. Las consideraciones del fallo fueron las siguientes *–parte que interesa–*:¹⁴

- Se determinó que eran fundados los conceptos de violación suplidos en su deficiencia.

- Iniciada la indagatoria por el delito de desaparición de persona el nueve de julio de dos mil trece, el representante social ordenó la búsqueda, localización y presentación del quejoso.

- La orden de mérito se cumplimentó el veintiuno de julio de dos mil trece; el Ministerio Público tomó la declaración del quejoso en la que aceptó los hechos que le fueron imputados (feminicidio).

- Una vez que se recabó la declaración del quejoso, la representación social decretó la legal detención por caso urgente.

- El Tribunal Colegiado consideró que la detención sucedió después del cumplimiento de la orden de búsqueda, localización y presentación, en cuya diligencia se recibió la declaración ministerial; sin embargo, no estaba en libertad, para después de declarar retirarse de las oficinas del Ministerio Público.

¹⁴ Fojas 413 a 435 ídem.

- Preciso que una vez que la representación social recabó la declaración, debió dejar en libertad al presentado, pero no detenerlo mediante una orden de caso urgente, sino continuar con la integración de la averiguación previa y solicitar al Juez competente la orden de aprehensión.

- Por tanto, debió excluirse la declaración ministerial y su ratificación ante el Juez de garantía en la audiencia.

15. CUARTO.—Existencia de la contradicción. En principio, 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 tales criterios se sostengan a través de tesis jurisprudenciales.

16. 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."¹⁵ 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁶

17. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 formales o fácticas.

18. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificación de criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

¹⁵ Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

19. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados *–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–*.

20. 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 Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de 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. 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.

21. Con este pequeño test, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto.

22. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias, para la existencia de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados.

Primer requisito: Arbitrio judicial.

23. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, al resolver el amparo directo ***** , ejerció arbitrio judicial en los siguientes términos:

a. Analizó la detención de la persona bajo la hipótesis de caso urgente y determinó que fue legal, aunque haya sido decretada una vez concluida la

diligencia en la que el detenido rindió su declaración ministerial, originada por el cumplimiento de una orden de localización, búsqueda y presentación emitida por la representación social.

b. También estableció que la declaración rendida por el inculcado en cumplimiento a la orden de localización, búsqueda y presentación, tenía valor probatorio, en virtud de que no fue emitida en calidad de detenido, sino de manera espontánea como presentado; aunado a que, con motivo de lo declarado, el Ministerio Público decretó la detención por caso urgente.

24. Por su parte, el **Cuarto Tribunal Colegiado actualmente Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito, al resolver los amparos directos** ***** , ***** y ***** , ejerció su arbitrio judicial en los siguientes términos:

a. La comparecencia del quejoso ante el Ministerio Público –*en cada caso que analizó*– se logró mediante el cumplimiento de una orden de localización, búsqueda y presentación, la que si bien restringe temporalmente la libertad deambulatoria del sujeto, no tiene como propósito lograr su detención, sino que el individuo acuda ante el fiscal a declarar, y una vez finalizada la diligencia pueda retirarse.

En ese tenor, una vez rendida la declaración en comento, el Ministerio Público no estaba en aptitud de decretar la detención por caso urgente, ya que los presentados no podía ser detenidos, sino que la representación ministerial, debió ponerlos en libertad una vez concluida la diligencia, para la que fueron conducidos y continuar con la integración de la averiguación previa, a fin de solicitar al Juez competente la orden de aprehensión, en términos del artículo 16 constitucional.

b. Con motivo de la detención ilegal, se determinó la exclusión de las declaraciones ministeriales emitidas con motivo de la orden de búsqueda, localización y presentación, así como las ratificaciones correspondientes.

Segundo requisito: Ejercicio interpretativo realizado sobre un mismo punto jurídico.

25. Como puede advertirse, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado actualmente Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito resolvieron una cuestión jurídica en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, ya que en los referidos amparos directos resolvieron sobre la legalidad de la detención por caso urgente ordenada por el Ministerio Público, una vez que

se logró la comparecencia y declaración ministerial de un inculpado con motivo de la ejecución de una orden de búsqueda, localización y presentación; asimismo, se pronunciaron respecto de la licitud de la declaración ministerial rendida en cumplimiento a una orden de búsqueda, localización y presentación, que posteriormente sustentó la detención por caso urgente.

26. Sin que constituya obstáculo que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo ***** , no haya expresado las razones por las que consideró ajustada a derecho la detención por caso urgente, decretada una vez que concluyó la diligencia en la que el detenido rindió su declaración ministerial, con motivo de la diversa orden de localización, búsqueda y presentación; y que, en relación con el diverso tópico (licitud de la declaración ministerial), sólo precisó que tenía valor probatorio la declaración rendida en cumplimiento a la orden de localización, búsqueda y presentación, en virtud de que no fue emitida en calidad de detenido, sino de manera espontánea como presentado.

27. Sin embargo, ello no constituye obstáculo alguno para estimar que no pueda configurarse la contradicción de tesis, ya que el sentido de lo determinado por el aludido tribunal puede deducirse ciertamente de las circunstancias particulares del caso concreto que abordó, tal como lo ha establecido el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 93/2006,¹⁷ de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5. El contenido de la jurisprudencia es la siguiente: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsiguiente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."

28. Efectivamente, el referido Tribunal, al igual que el Cuarto Tribunal Colegiado, actualmente Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Vigésimo Circuito, partieron de las mismas premisas, a saber:

- La comparecencia ante el representante social obedeció al cumplimiento de una orden de búsqueda, localización y presentación.
- El presentado rindió su declaración ministerial.
- Una vez concluida dicha diligencia, la representación social decretó la detención por caso urgente.

29. En ese tenor, es dable establecer que el ejercicio interpretativo de los Tribunales Colegiados se realizó sobre las siguientes problemáticas jurídicas:

I. La legalidad de la detención bajo la hipótesis de caso urgente, una vez que el presentado emitió su declaración ministerial, rendida con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación.

II. La validez de la declaración ministerial, cuando se emitió bajo los efectos de una orden de búsqueda, localización y presentación y, posteriormente, se ordenó la detención por caso urgente.

30. Sin embargo, adoptaron criterios jurídicos discrepantes.

31. Para el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, fue legal la detención por caso urgente, no obstante que la persona fue conducida ante el Ministerio Público mediante una orden de búsqueda, localización y presentación, en cuya diligencia rindió declaración, la que gozaba de valor probatorio.

32. En tanto que el **Cuarto Tribunal Colegiado actualmente Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito** consideró ilegal la detención por caso urgente decretada con posterioridad a que el presentado rindió declaración ministerial, con motivo de su comparecencia por la ejecución de una orden de búsqueda, localización y presentación, ya que la representación ministerial debió ponerlo en libertad una vez concluida la diligencia y continuar con la integración de la averiguación previa, a fin de solicitar al Juez competente la orden de aprehensión en términos del artículo 16 constitucional; por tanto, la declaración debió ser excluida.

33. Lo expuesto revela que ambos Tribunales Colegiados estudiaron el mismo curso procedimental dentro de la averiguación previa, pero arribaron a conclusiones diversas y, por ende, establecieron consecuencias jurídicas dispares.

34. Bajo esa línea argumentativa, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los Tribunales Colegiados efectuaron un ejercicio interpretativo sobre los mismos puntos jurídicos y arribaron a conclusiones diferentes.

Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

35. En el caso, como ya se ha mencionado, la materia de análisis en la contradicción de tesis se hace derivar de la postura asumida por los Tribunales Colegiados contendientes, pues reviste aspectos que no son coincidentes, por lo que se consideran suficientes para que esta Primera Sala tenga por acreditada la existencia de un tema disímil que la conduzca a emitir un criterio sobre los tópicos respecto de los que se formuló la denuncia.

36. Porque los Tribunales Colegiados en los asuntos sometidos a su consideración, analizaron la misma problemática jurídica, consistente en la legalidad de la detención por caso urgente una vez concluida la diligencia de declaración ministerial del inculpado cuando éste fue conducido ante él mediante el cumplimiento de una orden de búsqueda, localización y presentación; así como la legalidad de la declaración ministerial rendida con motivo de la orden de presentación, cuando posteriormente se decretó la detención por caso urgente del declarante.

37. A partir de todo lo anterior, se advierte que frente a esas disyuntivas jurídicas, la divergencia de criterios se actualiza respecto de los siguientes cuestionamientos:

A. ¿Existe algún impedimento constitucional o legal para que el Ministerio Público decrete la detención por caso urgente una vez que el indiciado rinde su declaración ministerial y concluye la diligencia a la que asistió de manera voluntaria mediante una orden de búsqueda, localización y presentación, emitida por la representación social?

B. ¿Debe excluirse la declaración ministerial rendida con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, así como las pruebas que deriven de dicho acto, si el Ministerio Público, al concluir la diligencia a la que de manera voluntaria accedió el compareciente, decreta su detención por caso urgente?

38. Así las cosas, se estima que están reunidos los extremos para afirmar la existencia de una contradicción de criterios del conocimiento de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que los tribunales contendientes han expresado una posición antagónica en torno a un tema determinado, en el que, esencialmente, se controvierten los mismos planteamientos jurídicos.

39. No es óbice para la actualización de la contienda de criterios que, por auto de veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, emitido dentro de los autos del juicio de amparo directo *****¹⁸, en cumplimiento a lo solicitado por acuerdo del presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cinco de septiembre del mismo año, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, anteriormente Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, informó a este Alto Tribunal que ante el cambio en la materia de su especialización (materia de trabajo), así como en su integración, no se estaba en posibilidad de seguir sustentando el criterio adoptado en los juicios de amparo ***** , ***** y *****.

40. Al respecto, es menester precisar que la finalidad de la contradicción de tesis estriba en eliminar las situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica que suscitan la posible divergencia en la interpretación judicial del derecho, derivada de la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito, al ser órganos jurisdiccionales terminales en sus respectivas circunscripciones territoriales.

41. Por tanto, el hecho de que el Tribunal Colegiado se especialice en una materia diversa a la que correspondió su criterio contendiente en la presente contradicción y cambie su denominación e integración, no implica que la divergencia de criterios sea inexistente por considerar que ese órgano jurisdiccional ya no está en posibilidad de reexaminar o modificar el criterio, pues la tesis sustentada en los juicios de amparo ***** , ***** y ***** , conserva actualmente su valor objetivo en el sistema jurídico nacional.

42. Así lo ha sostenido la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en la tesis aislada 2a. LI/2009,¹⁹ y que esta Primera Sala comparte, de rubro: "CONTRA-

¹⁸ Foja 244 del expediente relativo a la presente contradicción de tesis.

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 269. El contenido de la tesis es la siguiente: "Del artículo 197-A de la Ley de Amparo se advierte que la finalidad de la contradicción de tesis estriba en eliminar las situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica que suscitan la posible divergencia en la interpretación judicial del derecho,

DICCIÓN DE TESIS. EL HECHO DE QUE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE ESPECIALICE EN UNA MATERIA DIVERSA A LA EN QUE EMITIÓ UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES, NO ES OBSTÁCULO PARA DECRETAR SU EXISTENCIA."

43. QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan:

44. Antes de dar contestación a las interrogantes materia de la presente contradicción, es menester reseñar la doctrina jurisprudencial que esta Primera Sala ha sostenido respecto del derecho a la libertad personal y sus restricciones constitucionales, particularmente la orden de detención por caso urgente, así como la orden de búsqueda, localización y presentación, las que constituyen dos instituciones fundamentales para la solución de la presente divergencia de criterios.

45. Es indispensable precisar que esta Primera Sala ha establecido²⁰ que el artículo 16 de la Constitución Federal (conforme al texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), consagra un régimen general de libertades a favor de la persona, entre las cuales está el derecho a la libertad personal, entendida como una categoría específica equivalente a la libertad de movimiento o libertad deambulatoria. Dicho precepto²¹ prevé de forma limitativa los supuestos en que el Estado puede

derivada de la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito, al ser órganos jurisdiccionales terminales en sus respectivas circunscripciones territoriales; por ello, el hecho de que un Tribunal Colegiado de Circuito se especialice en alguna materia diversa a aquella en que emitió uno de los criterios contendientes no implica que ésta sea inexistente por considerar que dicho órgano jurisdiccional ya no está en posibilidad de reexaminar su criterio o incluso modificarlo, pues la tesis sustentada conserva su valor objetivo en el sistema jurídico. Sostener lo contrario sería ilógico, pues se llegaría al absurdo de que tal criterio se congelara, ocasionando que cuando otro Tribunal Colegiado o los sujetos legitimados plantearan alguna contradicción con ese criterio, siempre se resolvería que ésta es inexistente, sin tomar en cuenta que dicho criterio puede resultar orientador, cuando se trate de una tesis aislada, e incluso, de ser jurisprudencia, obligatorio para los Juzgados de Distrito o tribunales del orden federal o común, en términos del artículo 193 de la citada ley, lo que generaría incertidumbre jurídica."

²⁰ Amparo directo 14/2011, resuelto el 9 de noviembre de 2011, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

²¹ **"Artículo 16.**

"...

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena

generar afectaciones válidas a esta prerrogativa y bajo qué condiciones, lo que guarda relación con el contenido del artículo 7.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²² que prohíbe afectar el derecho a la libertad personal, salvo por las condiciones y causas fijadas de antemano por la Constitución.

46. Esta Sala también ha considerado que el artículo 16 constitucional prevé taxativamente los supuestos en los que está autorizada la afectación a la libertad personal, en torno a la detención de una persona, los cuales se reducen a la orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente.

47. De esta manera, por regla general, las detenciones deben estar precedidas por una orden de aprehensión; mientras que las detenciones en los casos de flagrancia y urgencia, son excepcionales.

48. Así, la orden de aprehensión por autoridad judicial deriva de una investigación previa por parte del Ministerio Público, pues para que pueda librarse deben preceder los siguientes requisitos:

- Denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito.
- Sancionado con pena privativa de libertad.

privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

"...

"La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

"En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

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

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

²² **"Artículo 7. Derecho a la libertad personal**

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

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

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios."

- Obren datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

49. En tanto que la detención en flagrancia²³ ocurre cuando cualquier persona o autoridad detiene al indiciado en los siguientes momentos:

- En el instante de la comisión del delito.
- Inmediatamente después de haberlo cometido.

50. Por su parte, la detención por caso urgente, es una figura excepcional, pero puede decirse que comparte los mismos requisitos que una orden de aprehensión,²⁴ con la diferencia sustancial de que no es expedida por una autoridad judicial, sino por el Ministerio Público.

51. Además, "la urgencia" es lo que rige en este tipo de instrumentos para privar de la libertad a una persona, lo que debe entenderse conforme a los propios requisitos que prevé el artículo 16 constitucional, como *–fundamentación y motivación–*:

- El Ministerio Público no puede ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.
- Sólo cuando se trate de delito grave así calificado por la ley.
- Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia.

52. La doctrina constitucional sobre las detenciones por caso urgente ordenadas por el Ministerio Público, ha dado lugar a la jurisprudencia 1a./J.

²³ En el amparo directo 14/2011, se estableció que: "*Por delito flagrante debe entenderse aquél (y sólo aquél) que brilla a todas luces, que es tan evidente e inconfundible que cualquiera es capaz de apreciarlo por los sentidos y llegar a la convicción de que se está en presencia de una conducta prohibida por la ley. De ahí que, ante un delito flagrante, cualquier persona puede detener al sujeto activo del delito, pues tanto particulares como autoridades pueden apreciar la comisión del delito, sin que para ello tenga relevancia si alguno de ellos cuenta con una investidura determinada. La flagrancia siempre es una condición que se configura ex ante a la detención.*"

²⁴ Denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad, obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

51/2016 (10a.),²⁵ de rubro: "DETENCIÓN POR CASO URGENTE. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.", en la que se hicieron importantes precisiones en torno a los requisitos de procedibilidad de tal medida restrictiva de la libertad.

53. Así, en el amparo directo en revisión *****²⁶, el cual fue uno de los precedentes que dio origen a dicha jurisprudencia, se consideró que las características ontológicas previstas en la Constitución Federal, son las siguientes:

a) Es una **restricción** al derecho a la libertad personal;

b) Es **extraordinaria**, pues deriva de condiciones no ordinarias, como el riesgo fundado de que la persona acusada de cometer un delito grave se sustraiga de la acción de la justicia y que, por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial a solicitar una orden de aprehensión;

c) Es **excepcional**, pues se aparta de la regla general sobre el control judicial previo dentro del régimen de detenciones.

d) Debe estar, siempre, **precedida de una orden**, por parte del Ministerio Público, una vez que se han acreditado los tres requisitos que la autorizan: i) que se trate de un delito grave; ii) que exista riesgo fundado de que el inculpado se fugue; y, ii) (sic) que por razones extraordinarias no sea posible el control judicial previo.

54. También se indicó que cuando no se cumplen de manera concurrente los requisitos genéricos previstos en el artículo 16 constitucional y no existe una orden previa emitida por el Ministerio Público, la detención que se llegara a ejecutar deberá calificarse como ilegal, pues resulta contraria no sólo al texto constitucional, sino también a los numerales 7.1. y 7.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 320 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2016 a las 10:17 horas».

²⁶ Resuelto el 3 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, en el que disiente de la consideración relativa a que, para que sea legal la detención por caso urgente, es requisito que debe estar precedida de una orden del Ministerio Público; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

55. En ese tenor, la reparación adecuada en aquellos casos en los que se haya ejecutado una detención ilegal, con motivo de que no se acreditaron los tres elementos genéricos dispuestos en la Constitución Federal que justifican la detención por caso urgente, a partir de una orden previa emitida por el Ministerio Público, son los siguientes:

a) Si la policía llevó a cabo motu proprio la detención de una persona, sin mandato previo por parte del Ministerio Público en la que justifique el caso urgente, el órgano ministerial deberá calificar la detención como ilegal, una vez que la persona haya sido puesta a su disposición, y deberá ordenar que la persona detenida se ponga en libertad. Asimismo, el Ministerio Público estará imposibilitado para admitir, considerar y valorar todo elemento de prueba que tenga un vínculo directo o que haya sido producto de la detención ilegal, por tener la calidad de prueba ilícita.

b) Si la detención la realizó la policía por mandato previo del Ministerio Público y éste aprecia que no se acreditan los elementos del caso urgente, deberá actuar en términos del inciso anterior.

c) Si la detención fue ilícita, en términos de los dos incisos anteriores, y esta circunstancia no es corregida por el Ministerio Público al momento en que la persona es puesta a su disposición, el Juez, al calificar la detención, una vez radicada la consignación hecha por la autoridad ministerial, deberá declararla ilegal y procederá a estudiar si las pruebas existentes tienen algún vínculo u origen con la detención para proceder a su anulación. Hecho lo anterior, deberá estudiar el impacto en la situación jurídica de la persona detenida al dictar el auto de término constitucional.

d) En segunda instancia, si el órgano de apelación aprecia que la detención fue ilegal, la calificará así y anulará las pruebas que tengan vínculo con la detención o cuyo origen se deba a ella.

56. Ahora bien, en el amparo directo en revisión *****²⁷ –*criterio que también dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 51/2016 (10a.)*–, se precisó que la condición de "urgencia", no debe ser entendida en un sentido laxo o permisivo, es decir, la urgencia no tiene implícita una autorización dirigida al Ministerio Público, para validar detenciones ilegales, *ex post*, o para dejar de preferir la condición rectora en materia de detenciones; a saber, agotar todos

²⁷ Resuelto el 28 de octubre 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

los medios necesarios para solicitar el libramiento de una orden de aprehensión; o, en términos genéricos, el escrutinio y control judicial.

57. Además, se indicó que no era posible permitir el dictado de detención por caso urgente que pretenda justificar en retrospectiva detenciones que materialmente ya estaban ejecutadas, sin la existencia previa de una orden o sin que se tuviera evidencia que apoyara la creencia de que efectivamente se habían actualizado primigeniamente los supuestos constitucionales de la detención en caso urgente.

58. Por tanto, al caso urgente se imponen una serie de condicionantes que requieren la intervención inmediata y jurídicamente justificada por parte del Ministerio Público, pues se parte de la base de la excepcionalidad de la orden de detención judicial, motivada por un riesgo inminente de sustracción del inculpado.

59. De allí que *–precisó esta Sala–* la detención por caso urgente, debe estar precedida de un escrutinio estricto de justificación por parte del órgano del Estado que tiene facultades constitucionales, para la persecución de los delitos. De tal manera, que si no existe actualización y concurrencia *ex ante* de todos los elementos presupuestales que justifican la detención por caso urgente, la afectación al derecho humano de libertad personal del gobernado se torna indudablemente en ilegal y arbitraria.

60. Hechas las precisiones anteriores, el siguiente aspecto que debe ser analizado en esta resolución, es la denominada orden de búsqueda, localización y presentación, también emitida por el Ministerio Público.

61. Al respecto, esta Sala precisó que el objeto de la orden de localización, búsqueda y presentación, consiste en lograr la comparecencia del inculpado, para que declare si así lo estima oportuno, y una vez que concluye la diligencia se reincorpore a sus actividades cotidianas, por tanto, no puede considerarse que se le prive de la libertad.

62. En efecto, al resolver los amparos directos en revisión *****²⁸ y *****²⁹, esta Primera Sala hizo importantes precisiones en torno al

²⁸ Resuelto el 26 de agosto de 2015, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, contra el voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Ausente la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

²⁹ Resuelto el 3 de febrero de 2016, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y pre-

derecho a la libertad personal, en el sentido de que el Ministerio Público no puede forzar la comparecencia de un indiciado mediante las denominadas órdenes de búsqueda, localización y presentación, ni obligarlo a que permanezca en contra de su voluntad en el lugar en el que se le interroga, pues ello equivaldría materialmente a una detención.

63. También se indicó que esa conclusión se robustecía con el derecho fundamental a la no autoincriminación, previsto en la fracción II del apartado B del artículo 20 de la Constitución, en el sentido de que el indiciado goza de tal prerrogativa, para decidir si es o no su deseo declarar dentro de la averiguación previa; derecho que no sólo puede hacerse valer cuando el imputado es puesto a disposición del Ministerio Público, sino desde el momento en que los policías notifican al imputado la mencionada orden de búsqueda, localización y presentación.

64. A manera de ejemplo, se indicó que cuando los agentes de policía cuentan con una orden de búsqueda, localización y presentación expedida por el Ministerio Público, para lo único que se encuentran facultados es para notificar a esa persona la existencia de una averiguación previa en su contra y señalarle que cuenta con el derecho de comparecer ante el Ministerio Público, para realizar su correspondiente declaración, pero bajo ninguna circunstancia pueden detenerla y ponerla a disposición del Ministerio Público en contra de su voluntad.

65. Se estableció que una vez notificada la orden de búsqueda, localización y presentación, si el indiciado manifiesta que no es su deseo declarar ante el agente al Ministerio Público, este último deberá continuar las investigaciones pertinentes para hacerse de los medios de prueba necesarios, para estar en condiciones de acudir ante una autoridad judicial a solicitar una orden de aprehensión o, en su caso, dictar él mismo la detención por caso urgente, si se actualizan los supuestos señalados en los precedentes de este Alto Tribunal que lo autorizan.

66. Se precisó que si la orden de búsqueda, localización y presentación no tiene como propósito que se recabe la declaración ministerial del indiciado, sino que se le detenga, se dará un efecto distinto a la orden decretada,

sidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Reservándose su derecho a formular voto concurrente los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto particular, por considerar improcedente el recurso.

lo que se traducirá en una real detención que escapa al régimen constitucional sobre la restricción de la libertad personal.

67. Actuar en contrario –*precisó esta Primera Sala*– implicará una detención arbitraria, la que deberá invalidarse con todos los datos de prueba obtenidos de forma directa e inmediata con motivo de la misma.

68. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada 1a. CLXXV/2016 (10a.),³⁰ de rubro y texto:

"ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN CONTRA UN INculpADO EN UNA INVESTIGACIÓN MINISTERIAL. ES ILEGAL CUANDO EXCEDE LOS EFECTOS JURÍDICOS PARA LOS QUE FUE EMITIDA. En diversos precedentes, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el régimen constitucional de detenciones sólo admite las órdenes de aprehensión, flagrancia o caso urgente; de ahí que el Ministerio Público no puede forzar la comparecencia de un indiciado mediante las denominadas 'órdenes de búsqueda, localización y presentación', ni obligarlo a que permanezca contra su voluntad en el lugar en que se le interroga, pues ello equivale materialmente a una detención. Así, cuando los agentes de la policía cuentan con esta orden expedida por el Ministerio Público contra un indiciado, sólo están facultados para notificar a esa persona la existencia de la indagatoria en su contra y señalarle que cuenta con el derecho de comparecer ante la autoridad ministerial para realizar su declaración correspondiente, ante lo cual, éste puede expresar su deseo de no hacerlo, esto es, los agentes no pueden detenerlo y ponerlo a disposición contra su voluntad, pues tal acto constituirá materialmente una detención arbitraria, lo que también ocurre cuando el Ministerio Público de una entidad federativa cumplimenta un oficio de colaboración y gira una orden de esa naturaleza con el propósito de recabar la declaración ministerial del inculpado en esa sede y, una vez que éste es presentado voluntariamente, sin recibir su declaración, el fiscal devuelve la indagatoria junto con el inculpado a su lugar de origen, pues en estos casos, dicha orden excede sus efectos jurídicos y produce materialmente una privación de la libertad personal del quejoso, ya que no tuvo el exclusivo propósito de que se recabara la declaración ministerial del inculpado por el órgano investigador habilitado, sino el de enviarlo a su lugar de origen, con lo que se da un efecto distinto a la orden decretada que se tra-

³⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 697 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2017 a las 10:17 horas».

duce en una real detención, ejecutada sin la existencia previa de una determinación que cumpliera con los requisitos constitucionales correspondientes."

69. Lo expuesto permite dar contestación a la primera de las interrogantes materia de la contradicción: **¿Existe algún impedimento constitucional o legal para que el Ministerio Público decrete la detención por caso urgente una vez que el indiciado rinde su declaración ministerial y concluye la diligencia a la que asistió de manera voluntaria mediante una orden de búsqueda, localización y presentación, emitida por la representación social?**

70. La respuesta debe ser en sentido negativo.

71. La justificación de esa respuesta proviene, precisamente, de la aludida doctrina de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a que la orden de búsqueda, localización y presentación, forma parte de las actuaciones con que cuenta la autoridad encargada de la persecución de los delitos, a fin de recabar los datos que le permitan resolver sobre la probable existencia de conductas sancionadas por la norma penal.

72. En ese tenor, el objeto de dicha orden consiste en lograr la comparecencia del indiciado, para que declare si así lo estima oportuno, y una vez que termina la diligencia se reincorpore a sus actividades cotidianas, por tanto, no tiene el alcance de que la autoridad que la ejecute lo detenga, al no constituir una de las figuras constitucionalmente establecidas en el artículo 16 constitucional (orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente).

73. Efectivamente, aun cuando se acuda ante el Ministerio Público de manera voluntaria con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, no es dable dar el tratamiento de detenido al compareciente (que sea puesto en zonas destinadas para los detenidos, que sea sujetado por cualquier medio y, en general, todo tratamiento que implique una presunción de culpabilidad o que atente contra la dignidad de la persona) en atención al principio de presunción de inocencia en su vertiente de trato procesal.³¹

74. Por el contrario, como lo ha sostenido esta Primera Sala, la referida orden sólo constituye una herramienta con que cuenta el Ministerio Público,

³¹ Jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL.", «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014 página 497».

que le permite lograr la comparecencia del indiciado en la fase indagatoria del procedimiento, a fin de recabar los datos necesarios para continuar con su investigación; por tanto, con esa orden, la representación social no puede forzar la comparecencia de un indiciado, tampoco puede obligarlo a que permanezca en contra de su voluntad en el lugar en el que se le cuestiona, ni mucho menos obligarlo a que rinda declaración, ya que éste debe saber desde que le es notificada la orden, que tiene el derecho de decidir si es o no su deseo comparecer con su defensor particular ante el Ministerio Público y, en ese tenor, declarar dentro de la indagatoria.

75. Ello cobra relevancia cuando los elementos de seguridad ejecuten la orden en comento, porque no estarán facultados para detener a la persona y ponerla a disposición del Ministerio Público en contra de su voluntad.

76. Además, una vez que concluya el objeto de la diligencia, a saber, que el compareciente rinda su declaración o se abstenga de hacerlo, cesarán los efectos formales y materiales de la diligencia, por lo que la persona presentada puede retirarse del lugar.

77. En caso de que el indiciado manifieste que no es su deseo declarar ante el Ministerio Público, éste deberá continuar las investigaciones pertinentes para hacerse de los medios de prueba necesarios y estar en condiciones de acudir ante una autoridad judicial a solicitar una orden de aprehensión.

78. Tales precisiones hacen patente que el fiscal, al emitir la orden de búsqueda, localización y presentación, no cuenta en ese momento con los datos suficientes para solicitar una orden judicial de detención; por mayoría de razón, no tiene los elementos ni reúne los requisitos para dictar una orden de caso urgente; sino que pretende a través de la orden de presentación conducir al indiciado a la indagatoria, lo que ocurrirá siempre que la persona buscada acceda voluntariamente a comparecer ante la representación social, para adquirir los elementos necesarios en su investigación y, en su oportunidad, ejercer la acción penal.

79. Esa es la razón toral por la que no debe considerarse que la búsqueda, localización y presentación tiene como finalidad la detención del sujeto, puesto que lo pretendido por la representación social con tal comparecencia es allegarse de diversos datos que enriquezcan su investigación conforme a sus facultades y obligaciones constitucionales; no así detener al indiciado, pues para ello existen los medios que tutela el numeral 16 de la Constitución Federal —antes precisados—.

80. No obstante lo anterior, puede acontecer que el Ministerio Público emita la orden de localización, búsqueda y presentación para recabar algún medio de prueba en su indagatoria. En esa diligencia en la que el compareciente accedió voluntariamente y emite una declaración, el representante social podrá advertir datos que hagan probable su responsabilidad penal.

81. En este caso, es claro que antes de que el indiciado de manera voluntaria haya comparecido con motivo de la referida orden, el Ministerio Público no contaba con pruebas que hicieran suponer su responsabilidad penal, sino que tales elementos los advirtió de la recepción de la declaración.

82. Continuando con el escenario planteado, al momento en que concluye el objeto de la orden, a saber, la declaración del compareciente, la persona puede retirarse del lugar, ya que en ningún momento tenía el estatus de detenido, como se ha hecho referencia.

83. En esa lógica, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte impedimento legal para que una vez que haya concluido la comparecencia del indiciado *—a la que acudió en forma voluntaria—*, el órgano investigador esté en aptitud de ordenar su detención por caso urgente, al advertir de la propia diligencia originada por el diverso mandato de búsqueda, localización y presentación, datos que hagan probable su responsabilidad penal; se trate de un delito grave, exista riesgo fundado de que el inculpado se fugue y, por razones extraordinarias, no sea posible el control judicial previo.

84. En esa tesitura, no puede estimarse que la aludida detención haya sido motivada por la orden de presentación *—ya que como premisa fundamental se tiene que se accedió voluntariamente—*; por el contrario, lo que detonó la detención fue la información novedosa que obtuvo la representación social con la declaración del compareciente, así como la actualización del caso urgente tutelado por el artículo 16 de la Constitución Federal, como una forma de detención excepcional.

85. Efectivamente, es verídico que la representación social no puede detener al indiciado cuando de manera voluntaria acudió ante el Ministerio Público a rendir declaración, bajo los efectos de una orden de búsqueda, localización y presentación; pero tal impedimento desaparece al momento en que la persona que se presentó ante la autoridad ministerial concluye su participación en los actos de investigación, para los cuales fue requerido, y en dicha diligencia aportó evidencia novedosa respecto de su probable responsabilidad penal.

86. En otras palabras, el mandamiento de detención por caso urgente no puede ser emitido para pretender justificar en retrospectiva detenciones que materialmente ya estaban ejecutadas con la orden de búsqueda, localización y presentación, pues en tal supuesto, la detención material del indiciado no habría tenido como fundamento la orden de caso urgente, sino la de presentación, lo que se traduciría en una detención arbitraria, porque no correspondería a ninguna de las constitucionalmente admisibles.

87. Empero, no puede reputarse ilegal una detención por caso urgente emitida por el representante social una vez concluida la diligencia que motivó la orden de presentación, porque ésta cesó en sus efectos una vez que el indiciado rindió declaración ministerial, pues en ese supuesto, la privación de la libertad material de la persona obedecería a la orden de detención por caso urgente y no a la orden de presentación, a la que él mismo accedió de manera voluntaria.

88. Lo anterior, con independencia de que se cumpla con el resto de los requisitos constitucionales del artículo 16, para que el Ministerio Público emita la orden de detención por caso urgente, a saber:

- No pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.
- Sólo cuando se trate de delito grave, así calificado por la ley.
- Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia.
- Obren datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

89. En ese sentido, la orden de detención por caso urgente, deberá contener el razonamiento en el que se especifique la legislación en la que el delito investigado esté contemplado como grave (primer elemento); los elementos que el Ministerio Público tomó en cuenta para determinar que existía la posibilidad de que el indiciado se sustrajera a la acción de la justicia (segundo elemento); se deberá precisar la hora, el lugar o la circunstancia por la cual no es posible acudir ante la autoridad judicial (tercer elemento), y todo ello deberá fundarse y motivarse debidamente. Si no se dan todos los elementos de manera concomitante, no puede validarse una detención por urgencia; hacerlo implicaría permitir una detención arbitraria.

90. Se concluye entonces que una vez finalizada la diligencia de presentación, en la que el indiciado declaró de manera voluntaria y aportó datos al Ministerio Público que hagan probable su responsabilidad penal, dicho órgano investigador estará en aptitud de ordenar la detención por caso urgente del indiciado y podrá ser ejecutada en ese momento.

91. Sin que obste a lo anterior, que el indiciado se encuentre materialmente dentro de las oficinas ministeriales al momento en que se dicte y ejecute la detención por caso urgente, porque desde el momento en que culminó la diligencia objeto de la orden de presentación, estaba en aptitud de reincorporarse a sus actividades cotidianas *–conforme a las razones expuestas–*.

92. En efecto, si la emisión de la orden de detención por caso urgente no tiene más presupuestos que los precisados con antelación, el hecho de que el inculpado esté dentro de las oficinas ministeriales no constituye obstáculo alguno para su ejecución.

93. Por ende, no existe impedimento constitucional ni legal para que, una vez finalizada la diligencia motivada por la referida orden a la que voluntariamente accedió el compareciente, el agente del Ministerio Público emita la orden de detención bajo la hipótesis de caso urgente, cuando advierta de su declaración elementos sobre su probable responsabilidad en la comisión del hecho delictivo, siempre que se reúnan los demás requisitos que exige el artículo 16 constitucional para ese tipo de detenciones.

94. Máxime que, si se cumplen de manera concurrente los requisitos genéricos previstos en el artículo 16 constitucional, y la orden de detención del Ministerio Público se emite con posterioridad a que haya finalizado la diligencia originada por la orden de presentación, la detención que llegara a ejecutarse deberá calificarse como legal, al no advertirse violación alguna a los derechos fundamentales del indiciado.

95. Sostener lo contrario, implicaría trastocar la facultad constitucionalmente otorgada al Ministerio Público para que, en su carácter de órgano acusador, tenga una intervención inmediata y jurídicamente justificada por el riesgo inminente de sustracción del inculpado, a fin de decretar su detención una vez concluida la diligencia de presentación, con apoyo en los datos obtenidos de la propia declaración.

96. Es importante destacar que el hecho de que la persona haya accedido a la orden de manera voluntaria y rinda su declaración ministerial o se abstenga de hacerlo, es un elemento trascendental para determinar si la detención por caso urgente emitida *ex post* a la culminación de la diligencia de

presentación se dictó conforme a derecho, ya que la referida declaración marcará la pauta para que la representación social adquiera dentro de su indagatoria datos que hagan probable su responsabilidad penal y pueda emitir la detención al advertir un caso urgente.

97. En caso de que el compareciente no rinda declaración, el Ministerio Público no podrá decretar la aludida detención, porque no estará en aptitud de justificar la probable responsabilidad del indiciado y, por ende, la urgencia en su detención.

98. Lo anterior es así, ya que si la representación social no adquiere un elemento novedoso en su investigación con motivo de la ejecución de la orden de búsqueda, localización y presentación, ya sea porque el indiciado se abstenga de rendir declaración o aun rindiéndola no aporte datos importantes, el fiscal no puede bajo ninguna circunstancia ordenar la detención por caso urgente, toda vez que dicha orden excedería los efectos jurídicos de la diversa presentación, lo que produciría injustificadamente la privación de la libertad personal del compareciente.

99. Actuar en el sentido apuntado haría patente que la orden primigenia no tuvo el exclusivo propósito de que se recabara la declaración ministerial del inculpado o algún otro dato importante para la indagatoria, sino detenerlo sin la existencia previa de una determinación que cumpliera con los requisitos constitucionales correspondientes.

100. De acuerdo con lo anterior, la orden de búsqueda, localización y presentación excedería los efectos jurídicos para los que fue emitida, y produciría materialmente una privación de la libertad personal del quejoso, ya que su finalidad no fue que se recabara la declaración ministerial del inculpado por el órgano investigador habilitado, sino detenerlo para posteriormente convalidar esa detención con una orden de caso urgente, lo que sería contrario a la tesis aislada 1a. CLXXV/2016 (10a.),³² de rubro: "ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN CONTRA UN INculpADO EN UNA INVESTIGACIÓN MINISTERIAL. ES ILEGAL CUANDO EXCEDE LOS EFECTOS JURÍDICOS PARA LOS QUE FUE EMITIDA."

101. Una vez contestada la primera interrogante, debe abordarse el segundo planteamiento consistente en: **¿Debe excluirse la declaración mi-**

³² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 697 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas».

nisterial rendida con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, así como las pruebas que deriven de dicho acto, si el Ministerio Público, al concluir la diligencia a la que de manera voluntaria accedió el compareciente, decreta su detención por caso urgente?

102. La respuesta es en sentido negativo.

103. Al resolver la contradicción de tesis 80/2003, cuya divergencia de criterios estribó en dilucidar si la orden de búsqueda, localización y presentación del indiciado para que declare dentro de la averiguación previa es violatoria de derechos fundamentales, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, conforme a las facultades de investigación que constitucionalmente se otorgan al Ministerio Público en la fase de la averiguación previa, en términos del artículo 21 constitucional, tiene la obligación de acreditar dentro de esa fase del proceso penal el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.

104. Se consideró que la representación social en todos los casos tiene que realizar la investigación y persecución de los delitos, debiendo para ello, necesariamente, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad del inculpado, razón por la cual esa carga probatoria faculta constitucionalmente al Ministerio Público para que realice las indagaciones necesarias y suficientes que tengan como consecuencia, precisamente, la existencia de datos bastantes que comprueben el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, en contraposición con el derecho de defensa que goza el inculpado.

105. Se concluyó que la orden de localización, búsqueda y presentación del inculpado para que declare dentro de la indagatoria, si bien no constituye un requisito indispensable, para que se integre la averiguación previa, porque el numeral 21 constitucional, no lo dispone expresamente, sí constituía un elemento más para obtener algún medio de prueba por la representación social.

106. Se aclaró que la orden de localización, búsqueda y presentación del inculpado dentro de la averiguación previa no transgredía el derecho de no autoincriminación, previsto en la fracción II del apartado A del artículo 20 constitucional, porque esa citación no lo obligaba a declarar; por el contrario, tenía como consecuencia otorgar al inculpado la oportunidad de comparecer de manera voluntaria y declarar en la indagatoria, a fin de defenderse desvirtuando los hechos imputados, pero tal acto no implicaba que el indiciado no pudiera abstenerse de declarar o hacerlo en los términos que estimara pertinentes o conforme a sus intereses.

107. La referida ejecutoria dio lugar a las jurisprudencias 1a./J. 52/2004 y 1a./J. 53/2004,³³ de rubros: "ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL INDICIADO PARA DECLARAR DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. ES UNA DILIGENCIA QUE INTEGRA EL MATERIAL PROBATORIO EN DICHA FASE." y "ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL INDICIADO PARA DECLARAR DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN CONTENIDO EN LA FRACCIÓN II DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

108. Otro tema de gran relevancia que merece un especial pronunciamiento en esta ejecutoria, corresponde a la denominada prueba prohibida, también llamada prueba ilícita o ilegalmente obtenida, porque en el caso se pretende dilucidar sobre la exclusión de la declaración ministerial emitida bajo el cumplimiento de una orden de búsqueda, localización y presentación, cuando al concluir la diligencia el fiscal decreta la detención por caso urgente del compareciente.

109. Así, la prueba prohibida o ilícita es la que surge con violación a las normas constitucionales que tutelan derechos fundamentales, cuya obtención a la postre, es decir, en la etapa de juicio, producirá que exista prohibición en su admisión y en su valoración.

110. En términos generales, para determinar cuándo una prueba debe reputarse ilícita, tendrá que analizarse el proceso para su obtención, si se realizó de forma fraudulenta o bajo una conducta ilícita, lo que contravendrá los derechos fundamentales.

111. Es importante destacar que no toda irregularidad en la forma de practicar una diligencia de investigación o de obtención de prueba conducirá necesariamente a negarle valor probatorio.³⁴ Será indispensable para advertir la prueba que deberá excluirse en un proceso penal, cuál es la causa u origen de la ilicitud, a la luz de los derechos humanos.

112. Efectivamente, puede acontecer que la producción de la ilicitud de la prueba se presente de manera extraprocesal o intraprocesal. El primer

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, páginas 212 y 232.

³⁴ Al respecto, la doctrina ha establecido como excepciones para declarar una prueba ilícita, el hecho de que su descubrimiento haya sido inevitable, exista un vínculo atenuado y la obtención ocurra por una fuente independiente.

caso está relacionado con la labor de investigación de los hechos y la obtención de fuentes de prueba que posteriormente serán incorporadas al proceso. En tanto que, la segunda hipótesis tiene que ver con la ilicitud de un acto procesal, es decir, cuando afecta la admisión y práctica de la prueba durante el proceso, como sería interrogar al inculcado con medios coactivos o sin la presencia de su defensor, entre otros.

113. Asimismo, las pruebas obtenidas o practicadas con violación de derechos fundamentales, son aquellas cuya misma realización atenta contra los derechos de las personas, es decir, la producción de la prueba ha vulnerado alguno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

114. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha decantado por el concepto de prueba ilícita precisamente como la obtenida con violación a los derechos fundamentales. Así se ha expresado en diversos precedentes, principalmente en aquellos en que el inculcado, al rendir declaración en sede ministerial, confesó los hechos atribuidos y ese acto se realizó con violación a sus derechos fundamentales, a saber, tuvo como fuente directa una detención ilegal,³⁵ la retención prolongada,³⁶ no contó con una defensa adecuada³⁷ o la asistencia consular,³⁸ bajo el efecto de actos de tortura,³⁹ por mencionar algunos supuestos.

115. Además, ha considerado⁴⁰ que, conforme al texto constitucional anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de

³⁵ Tesis aislada 1a. CCI/2014 (10a.), de rubro: "FLAGRANCIA, LAS CONSECUENCIAS Y EFECTOS DE LA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL SON LA INVALIDEZ DE LA DETENCIÓN DE LA PERSONA Y DE LOS DATOS DE PRUEBA OBTENIDOS DIRECTA E INMEDIATAMENTE EN AQUÉLLA."

³⁶ Tesis aislada 1a. CCII/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO DE LA PERSONA DETENIDA A SER PUESTA A DISPOSICIÓN INMEDIATA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. LA RETENCIÓN INDEBIDA GENERA COMO CONSECUENCIAS Y EFECTOS LA INVALIDEZ DE LOS DATOS DE PRUEBA OBTENIDOS DIRECTA E INMEDIATAMENTE EN AQUÉLLA, AL SER CONSIDERADOS ILÍCITOS."

³⁷ Jurisprudencia 1a./J. 35/2015 (10a.), de rubro: "PRUEBA ILÍCITA. TIENE ESE CARÁCTER LA DECLARACIÓN DEL IMPUTADO RENDIDA SIN LA ASISTENCIA JURÍDICA DE UN DEFENSOR PROFESIONAL EN DERECHO, POR LO QUE SU EXCLUSIÓN VALORATIVA DEBE REALIZARSE CON INDEPENDENCIA DE SU CONTENIDO."

³⁸ Tesis aislada 1a. CLXXXI/2016 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A LA ASISTENCIA CONSULAR. ALCANCE DEL TÉRMINO 'SIN DILACIÓN' A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36, NUMERAL 1, INCISO B), DE LA CONVENCION DE VIENA, ANTES DE QUE RINDA SU PRIMERA DECLARACIÓN ANTE CUALQUIER AUTORIDAD."

³⁹ Tesis aislada 1a. CCV/2016 (10a.), de rubro: "TORTURA. ES INNECESARIO REPONER EL PROCEDIMIENTO CUANDO NO EXISTA CONFESIÓN DE LOS HECHOS IMPUTADOS O CUALQUIER ACTO QUE CONLLEVE AUTOINCRIMINACIÓN DEL INculpADO."

⁴⁰ Tesis aislada 1a. CXCv/2013 (10a.), de rubro: "PRUEBA ILÍCITA. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SU PROHIBICIÓN O EXCLUSIÓN DEL PROCESO ESTÁ CONTENIDO IMPLÍCITAMENTE EN

junio de 2008, el derecho fundamental al debido proceso –entre otras aristas– pugna por la búsqueda legal y el ofrecimiento de pruebas dentro de un proceso; por tanto, si bien del texto constitucional no advertía una definición expresa ni una regla explícita en torno al derecho fundamental de la prohibición o exclusión de la prueba ilícita, éste se contenía en los artículos 14, 16, 17 y 20, apartado A, fracción IX, y 102, apartado A, párrafo segundo, dando lugar a que ningún gobernado pueda ser juzgado a partir de pruebas cuya obtención se encuentre al margen de las exigencias constitucionales y legales; razón por la cual, ante la inexistencia de una regla expresa en el texto constitucional que establezca la "repulsión o expulsión" procesal de la prueba ilícitamente adquirida, había que reconocer que ésta deriva de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional y de su condición de inviolables.

116. Las anteriores precisiones permiten estimar que una declaración ministerial rendida con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, no reviste el carácter de prueba ilícita (bajo el supuesto analizado en esta ejecutoria), ya que conforme al derecho de no autoincriminación antes precisado, el indiciado en ningún momento está compelido con esa orden para presentarse ante el Ministerio Público y declarar, ya que, como antes se dijo, incluso puede no asistir, o bien, si así lo desea, hacer uso de su derecho constitucional y negarse a declarar.

117. El elemento adicional materia de esta resolución corresponde a la detención por caso urgente ordenada por el Ministerio Público una vez concluida la diligencia de presentación, en la que el indiciado de manera voluntaria rindió declaración sobre los hechos.

118. No obstante ello, la circunstancia de que el Ministerio Público emita la orden de detención por caso urgente –*siempre que se actualicen los requisitos constitucionales*– con posterioridad a que el compareciente rindió su declaración voluntariamente y culminó la diligencia respectiva, no implica que esa declaración deba considerarse ilegal.

119. Ciertamente, la recepción de la declaración debe estimarse una actuación válida, pues, por una parte, conforme al artículo 21 constitucional, la orden de búsqueda, localización y presentación del inculpado para que de-

LOS ARTÍCULOS 14, 16, 17, Y 20, APARTADO A, FRACCIÓN IX, Y 102, APARTADO A, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONALES, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008."

clare dentro de la indagatoria, per se, no es violatoria de derechos fundamentales, ya que constituye un elemento indispensable para que el Ministerio Público pueda obtener algún medio de prueba, conforme a su obligación de investigar y perseguir los delitos; y, por otra, tampoco transgrede el derecho de no autoincriminación previsto en la fracción II del apartado A del artículo 20 constitucional, porque el indiciado puede negarse a comparecer y declarar o hacerlo en los términos que estime pertinentes.

120. Asimismo, si bien la declaración ministerial rendida bajo los efectos de una orden de búsqueda, localización y presentación, es causa necesaria *–conforme a las consideraciones expuestas al responder la primera interrogante de esta contradicción de criterios–* para que el Ministerio Público pueda decretar la detención por caso urgente con posterioridad a que la presentación del indiciado haya concluido; lo cierto es que, al ser la diligencia de presentación un acto previo e independiente a la detención por caso urgente, su legalidad no está en función de la propia orden de detención, al tratarse de un acto autónomo que únicamente tiene como propósito autorizar al Ministerio Público la investigación de los hechos delictivos conforme a sus facultades constitucionales.

121. En otras palabras, la declaración ministerial no tiene como fuente la orden de detención por caso urgente *–como parámetro indispensable para determinar cuándo una prueba es violatoria de derechos humanos–*, sino la diversa de presentación, a la que el indiciado incluso puede no acceder.

122. Por tanto, el resultado que se obtenga con la ejecución de la orden de búsqueda, localización y presentación, siempre que se lleve a cabo conforme al marco constitucional y legal, no puede ser cuestionado con motivo de la posterior emisión de una orden de detención por caso urgente.

123. Así, el hecho de que la posterior detención por caso urgente pudiese resultar ilegal, con motivo de que no se cumplan los requisitos constitucionales correspondientes, esa circunstancia no es de tal magnitud o podría incidir en la validez y licitud de la declaración emitida al amparo de una orden de búsqueda, localización y presentación, ya que no tendría una vinculación directa, porque al momento en que ésta fue rendida en sede ministerial, el inculpado no se encontraba detenido, y bien pudo negarse a acceder a dicha orden, a declarar o hacerlo en los términos que estimara pertinentes, conforme a su derecho de no autoincriminación.

124. Por tales motivos, en el supuesto de que se determine ilegal la detención por caso urgente *–por cualquier motivo–* ello de manera alguna justificaría la invalidez de la declaración u obtención de cualquier elemento de prueba

con motivo de la orden de búsqueda, localización y presentación, porque es un acto previo a la orden de detención y la declaración fue emitida bajo los efectos de la presentación, cuya legalidad subsistió.

125. De este modo, si bien las violaciones al debido proceso tienen como resultado la obligación de la autoridad jurisdiccional de excluir las probanzas obtenidas mediante esas violaciones, el presupuesto para la declaración de ilicitud de pruebas consiste, precisamente, en que la transgresión a los derechos fundamentales haya acontecido con antelación a la obtención de la prueba a invalidar, pues se parte de la premisa de que el medio de convicción no pudo haberse obtenido, sin la transgresión al debido proceso.

126. En tal contexto, para determinar cuándo una prueba debe reputarse ilícita, tendrá que analizarse el proceso para su obtención, si se realizó de forma fraudulenta o bajo una conducta ilícita, lo que contravendrá los derechos fundamentales, cuya consecuencia y efecto debe vincularse directamente con su origen y causa, ya que cuando la obtención de una prueba no guarda relación causal con la violación, sino que su obtención fue independiente, esa probanza no podrá declararse ilícita.

127. En ese orden de ideas, aun cuando la detención por caso urgente haya sido emitida por el representante social en contravención al debido proceso, la declaración rendida por el inculcado con motivo de la orden de presentación es independiente a dicho acto, pues no guarda una relación causal con el mismo; consecuentemente, basta con realizar un ejercicio mental de supresión del acto ilícito –*detención por caso urgente*– para advertir que la declaración ministerial rendida con antelación, debe subsistir porque deriva de un acto diverso, a saber, de la orden de presentación.

128. Se concluye que la declaratoria de ilicitud de la orden de detención por caso urgente no debe invalidar los actos de investigación o pruebas recabadas *ex ante*, cuya existencia no dependió del acto violatorio de derechos humanos.

129. Ello, con independencia de los vicios propios que pudiera contener la declaración ministerial emitida bajo una orden de búsqueda, localización y presentación, esto es, que se advierta alguna violación a los derechos fundamentales del inculcado durante su recepción ministerial –*antes precisados*–.

130. Conforme a las consideraciones anteriores, deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, los criterios que a continuación sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. EL MINISTERIO PÚBLICO PUEDE DECRETARLA, UNA VEZ QUE EL INDICIADO RINDA SU DECLARACIÓN MINISTERIAL Y CONCLUYA LA DILIGENCIA, A LA QUE DE MANERA VOLUNTARIA ASISTIÓ, CON MOTIVO DE UNA ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen general de libertades a favor de la persona, entre las que se encuentra el derecho a la libertad personal. Dicho precepto prevé de forma limitativa los supuestos en que el Estado puede generar afectaciones válidas a esta prerrogativa y bajo qué condiciones, tal es el caso de la orden de aprehensión, la detención en flagrancia y el caso urgente. Ahora bien, la detención por caso urgente impone una serie de condicionantes que requieren la intervención inmediata y jurídicamente justificada por parte del Ministerio Público, pues se parte de la base de la excepcionalidad de la orden de detención judicial, motivada fundamentalmente por un riesgo inminente de sustracción del inculpado. Por otra parte, la orden de búsqueda, localización y presentación, participa de las actuaciones con que cuenta el representante social para recabar los datos que le permitan resolver sobre la probable existencia de conductas sancionadas por la norma penal, conforme a sus facultades y obligaciones previstas en el artículo 21 de la Constitución Federal; en ese tenor, el objeto de la orden es lograr la comparecencia voluntaria del indiciado para que declare si así lo estima oportuno, y una vez que termina la diligencia se reincorpore a sus actividades cotidianas, por tanto, no tiene el alcance de una detención al no participar de las figuras definidas constitucionalmente. En esa lógica, no existe impedimento alguno para que el órgano investigador esté en aptitud de ordenar la detención por caso urgente del indiciado, al advertir de la diligencia originada por el diverso mandato de búsqueda, localización y presentación, particularmente de la declaración, evidencia respecto de su probable responsabilidad penal, y se cumplan de manera concurrente los requisitos genéricos previstos en el artículo 16 constitucional, a saber, se trate de un delito grave, exista riesgo fundado de que el inculpado se fugue y por razones extraordinarias no sea posible el control judicial previo, con la salvedad de que la orden de detención se emita con posterioridad a que haya finalizado la diligencia originada por la orden de presentación. En caso de que no se rinda declaración o aun rindiéndola no se aporten datos novedosos a la investigación, el Ministerio Público no podrá decretar la detención por caso urgente, porque no estará en aptitud de acreditar la probable responsabilidad del indiciado y, por ende, la urgencia en su detención, toda vez que dicha orden excedería los efectos jurídicos de la diversa de presentación, lo que produciría injustificadamente la privación de la libertad del presentado, ya que el mandamiento de detención por caso urgente no puede ser emitido para pretender justificar en retrospectiva detenciones que materialmente ya estaban ejecutadas con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, pues en tal supuesto la detención material del indiciado

no habría tenido como fundamento la orden de caso urgente, sino la de presentación, lo que se traduciría en una detención arbitraria al no corresponder a las constitucionalmente admisibles.

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA ORDENADA POR EL MINISTERIO PÚBLICO RESULTE ILEGAL NO INCIDE EN LA VALIDEZ Y LICITUD DE LA DECLARACIÓN MINISTERIAL RENDIDA POR EL INDICIADO CON MOTIVO DE UNA ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN A LA QUE ASISTIÓ VOLUNTARIAMENTE, NI DE LAS PRUEBAS DERIVADAS DE ESTE ACTO. La orden de búsqueda, localización y presentación participa de las actuaciones con las que cuenta el Ministerio Público para recabar los datos que le permitan resolver sobre la probable existencia de conductas sancionadas por la norma penal, conforme a sus facultades y obligaciones previstas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, dicha orden no transgrede el derecho fundamental de no autoincriminación, pues no obliga a declarar. Por su parte, la prueba prohibida o ilícita es la que surge con violación a las normas constitucionales que tutelan derechos fundamentales cuya obtención, a la postre, es decir, en la etapa de juicio, producirá que exista prohibición en su admisión y en su valoración; en términos generales para determinar cuándo una prueba debe reputarse ilícita, tendrá que analizarse el proceso para su obtención, si se realizó de forma fraudulenta o bajo una conducta ilícita, lo que contravendrá los derechos fundamentales, cuya consecuencia y efecto deben vincularse directamente con su origen y causa, ya que cuando la obtención de una prueba no guarda relación causal con la violación, sino que fue independiente, esa probanza no podrá declararse ilícita. En ese sentido, la circunstancia de que la detención por caso urgente ordenada por el Ministerio Público en contravención al debido proceso, no implica que la declaración rendida una vez concluida la diligencia de presentación deba considerarse ilegal, porque su recepción es un acto previo e independiente a la detención por caso urgente, esto es, la ilicitud de la orden de detención no puede invalidar los actos de investigación o pruebas recabadas *ex ante*, cuya existencia no dependió del acto violatorio de derechos humanos. Por tanto, la circunstancia de que la detención por caso urgente resulte ilegal por no cumplir los requisitos constitucionales correspondientes, no incide en la validez y licitud de la declaración emitida con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, a la que el indiciado asistió voluntariamente, ni de las pruebas derivadas de este acto, ya que no tendrían una vinculación directa, porque al rendirse dicha declaración en sede ministerial, el inculpado no se encontraba detenido, por el contrario, bien pudo negarse a asistir a la diligencia, declarar o negarse a hacerlo, conforme a su derecho de no autoincriminación. Ello, con independencia de los vicios propios que pudiera contener la declaración ministerial

emitida bajo la orden aludida, como la violación a los derechos fundamentales del inculpado durante su recepción ministerial.

Lo antes resuelto no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, por así ordenarlo el artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sostenidos por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente) en contra del voto emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia y por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, se reservan su derecho a formular voto concurrente.

"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. 35/2015 (10a.), 1a. CCI/2014 (10a.), 1a. CCII/2014 (10a.), 1a. CLXXXI/2016 (10a.), 1a. CCV/2016 (10a.) y 1a. CXCV/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, del viernes 23 de mayo de 2014

a las 10:06 horas, del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y del viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 18, Tomo I, mayo de 2015, página 302, 6, Tomo I, mayo de 2014, páginas 545 y 540, 31, Tomo I, junio de 2016, página 689, y 33, Tomo II, agosto de 2016, página 789, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 603, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. EL MINISTERIO PÚBLICO PUEDE DECRETARLA, UNA VEZ QUE EL INDICIADO RINDA SU DECLARACIÓN MINISTERIAL Y CONCLUYA LA DILIGENCIA, A LA QUE DE MANERA VOLUNTARIA ASISTIÓ, CON MOTIVO DE UNA ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen general de libertades a favor de la persona, entre las que se encuentra el derecho a la libertad personal. Dicho precepto prevé de forma limitativa los supuestos en que el Estado puede generar afectaciones válidas a esta prerrogativa y bajo qué condiciones, tal es el caso de la orden de aprehensión, la detención en flagrancia y el caso urgente. Ahora bien, la detención por caso urgente impone una serie de condicionantes que requieren la intervención inmediata y jurídicamente justificada por parte del Ministerio Público, pues se parte de la base de la excepcionalidad de la orden de detención judicial, motivada fundamentalmente por un riesgo inminente de sustracción del inculpado. Por otra parte, la orden de búsqueda, localización y presentación, participa de las actuaciones con que cuenta el representante social para recabar los datos que le permitan resolver sobre la probable existencia de conductas sancionadas por la norma penal, conforme a sus facultades y obligaciones previstas en el artículo 21 de la Constitución Federal; en ese tenor, el objeto de la orden es lograr la comparecencia voluntaria del indiciado para que declare si así lo estima oportuno, y una vez que termina la diligencia se reincorpore a sus actividades cotidianas, por tanto, no tiene el alcance de una detención al no participar de las figuras definidas constitucionalmente. En esa lógica, no existe impedimento alguno para que el órgano investigador esté en aptitud de ordenar la detención por caso urgente del indiciado, al advertir de la diligencia originada por el diverso mandato de búsqueda, localización y presentación, particularmente de la declaración, evidencia respecto de su probable responsabilidad penal, y se cumplan de manera concurrente los requisitos genéricos previstos en el artículo 16 constitucional, a saber, se trate de un delito grave, exista riesgo fundado de que el inculpado se fugue y por razones extraordinarias no sea posible el control judicial previo, con la salvedad de que la orden de

detención se emita con posterioridad a que haya finalizado la diligencia originada por la orden de presentación. En caso de que no se rinda declaración o aun rindiéndola no se aporten datos novedosos a la investigación, el Ministerio Público no podrá decretar la detención por caso urgente, porque no estará en aptitud de acreditar la probable responsabilidad del indiciado y, por ende, la urgencia en su detención, toda vez que dicha orden excedería los efectos jurídicos de la diversa de presentación, lo que produciría injustificadamente la privación de la libertad del presentado, ya que el mandamiento de detención por caso urgente no puede ser emitido para pretender justificar en retrospectiva detenciones que materialmente ya estaban ejecutadas con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, pues en tal supuesto la detención material del indiciado no habría tenido como fundamento la orden de caso urgente, sino la de presentación, lo que se traduciría en una detención arbitraria al no corresponder a las constitucionalmente admisibles.

1a./J. 51/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 312/2016. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito. 31 de mayo de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 2/2016, resolvió que no resulta ilegal la detención del procesado que acudió ante el agente del Ministerio Público de la Federación en calidad de presentado en cumplimiento de una orden de búsqueda, localización y presentación.

El entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito, al resolver los juicios de amparos directos 1082/2014, 911/2014 y 979/2014, sostuvo la tesis aislada XX.4o.2 P (10a.), de título y subtítulo: "DETENCIÓN ILEGAL. LO ES AQUELLA QUE NO SE LLEVÓ A CABO BAJO LOS SUPUESTOS DE FLAGRANCIA O CASO URGENTE, SINO CON MOTIVO DEL CUMPLIMIENTO A UNA ORDEN DE LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN MINISTERIAL Y, CON BASE EN ELLA, EL INCUPLADO RINDE SU DECLARACIÓN Y POSTERIORMENTE ES CONSIGNADO ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Fe-*

deración, Décima Época, Libro 22, Tomo III, septiembre de 2015, página 2061, con número de registro digital: 2010053.

Tesis de jurisprudencia 51/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA ORDENADA POR EL MINISTERIO PÚBLICO RESULTE ILEGAL NO INCIDE EN LA VALIDEZ Y LICITUD DE LA DECLARACIÓN MINISTERIAL RENDIDA POR EL INDICIADO CON MOTIVO DE UNA ORDEN DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN A LA QUE ASISTIÓ VOLUNTARIAMENTE, NI DE LAS PRUEBAS DERIVADAS DE ESTE ACTO.

La orden de búsqueda, localización y presentación participa de las actuaciones con las que cuenta el Ministerio Público para recabar los datos que le permitan resolver sobre la probable existencia de conductas sancionadas por la norma penal, conforme a sus facultades y obligaciones previstas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, dicha orden no transgrede el derecho fundamental de no autoincriminación, pues no obliga a declarar. Por su parte, la prueba prohibida o ilícita es la que surge con violación a las normas constitucionales que tutelan derechos fundamentales cuya obtención, a la postre, es decir, en la etapa de juicio, producirá que exista prohibición en su admisión y en su valoración; en términos generales para determinar cuándo una prueba debe reputarse ilícita, tendrá que analizarse el proceso para su obtención, si se realizó de forma fraudulenta o bajo una conducta ilícita, lo que contravendrá los derechos fundamentales, cuya consecuencia y efecto deben vincularse directamente con su origen y causa, ya que cuando la obtención de una prueba no guarda relación causal con la violación, sino que fue independiente, esa probanza no podrá declararse ilícita. En ese sentido, la circunstancia de que la detención por caso urgente ordenada por el Ministerio Público en contravención al debido proceso, no implica que la declaración rendida una vez concluida la diligencia de presentación deba considerarse ilegal, porque su recepción es un acto previo e independiente a la detención por caso urgente, esto es, la ilicitud de la orden de detención no puede invalidar los actos de investigación o pruebas recabadas *ex ante*, cuya existencia no dependió del acto violatorio de derechos humanos. Por tanto, la circunstancia de que la detención por caso urgente resulte ilegal por no cumplir los requisitos constitucionales correspondientes, no incide en la validez y licitud de la declaración emitida con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación, a la que el indiciado

asistió voluntariamente, ni de las pruebas derivadas de este acto, ya que no tendrían una vinculación directa, porque al rendirse dicha declaración en sede ministerial, el inculpado no se encontraba detenido, por el contrario, bien pudo negarse a asistir a la diligencia, declarar o negarse a hacerlo, conforme a su derecho de no autoincriminación. Ello, con independencia de los vicios propios que pudiera contener la declaración ministerial emitida bajo la orden aludida, como la violación a los derechos fundamentales del inculpado durante su recepción ministerial.

1a./J. 52/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 312/2016. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito. 31 de mayo de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 2/2016, resolvió que no resulta ilegal la detención del procesado que acudió ante el agente del Ministerio Público de la Federación en calidad de presentado en cumplimiento de una orden de búsqueda, localización y presentación.

El entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito, al resolver los juicios de amparos directos 1082/2014, 911/2014 y 979/2014, sostuvo la tesis aislada XX.4o.2 P (10a.), de título y subtítulo: "DETENCIÓN ILEGAL. LO ES AQUELLA QUE NO SE LLEVÓ A CABO BAJO LOS SUPUESTOS DE FLAGRANCIA O CASO URGENTE, SINO CON MOTIVO DEL CUMPLIMIENTO A UNA ORDEN DE LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN MINISTERIAL Y, CON BASE EN ELLA, EL INculpADO RINDE SU DECLARACIÓN Y POSTERIORMENTE ES CONSIGNADO ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo III, septiembre de 2015, página 2061, con número de registro digital: 2010053.

Tesis de jurisprudencia 52/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

JUICIO ORAL MERCANTIL. ES PROCEDENTE TRATÁNDOSE DE CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL CONTRATADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE JUNIO DE 2003.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 354/2015. SUSCITADA ENTRE EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 21 DE JUNIO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

III. Competencia

7. 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 atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en términos de la tesis aislada del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el 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)".³ Así como en los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, 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 Cole-

³ Tesis aislada «P.I./2012 (10a.)», publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

giados de distinto Circuito, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

IV. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

V. Existencia de la contradicción

9. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, consistentes en que:⁴

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 jurí-

⁴ Al respecto, véase la tesis: "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.". Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

dico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

10. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

11. El **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo civil 598/2015, analizó un asunto con las siguientes características:

a) La parte actora demandó en la **vía oral mercantil**, el pago de varias cantidades, por el incumplimiento del contrato de crédito con garantía hipotecaria celebrado entre las partes.

b) El Juez de Distrito al que correspondió conocer del asunto, estimó que la vía hecha valer era procedente, porque la demanda se presentó una vez que entraron en vigor las disposiciones que instauraron el juicio oral mercantil, por lo que dictó sentencia de fondo (condenatoria).

c) Inconforme con tal resolución, el demandado promovió juicio de amparo directo.

12. Al analizar los conceptos de violación, el Tribunal Colegiado negó el amparo bajo las consideraciones que enseguida se sintetizan:

- Son infundados los conceptos de violación en los que se alega que el Juez de Distrito debió analizar oficiosamente que la vía oral mercantil intentada resultaba improcedente, en razón de que el contrato fundatorio se suscribió el nueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho y, por tanto, le eran aplicables las reglas del Código de Comercio anteriores al decreto de

reformas publicado el trece de junio de dos mil tres, acorde con lo establecido en el transitorio único, esto es, no podía retrotraerse lo dispuesto en el artículo 1055 Bis de la ley mercantil.⁵

- Lo anterior, porque contrario a lo argumentado por el quejoso, si bien es cierto que los presupuestos procesales deben estudiarse de oficio, el juzgador acertadamente consideró procedente la vía oral mercantil en el juicio de origen.⁶ Esto es así, pues conforme al contenido del artículo 14 de la Constitución Federal –irretroactividad de la ley–, por regla general, las normas procesales son las vigentes al momento de promoverse la acción, salvo los casos en que existan derechos adquiridos o disposiciones transitorias que prevean una vigencia específica del supuesto normativo.

- Al respecto, mediante decreto publicado el veintisiete de enero de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó al Código de Comercio el juicio oral mercantil, en cuyos transitorios se estableció que entraría en funcionamiento un año más tarde de la publicación de dicho decreto. Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil doce, se aprobaron diversas reformas al Código de Comercio, entre otras, adecuaciones al sistema oral mercantil, específicamente, la adición del numeral 1390 Bis 50⁷ y, según el artículo transitorio segundo, ese decreto entraría en vigor el veintisiete de enero de dos mil doce; sin embargo, en el transitorio tercero, se determinó que hasta el primero de julio de dos mil trece, se tendría como plazo máximo para hacerse efectivas las reformas y acatar las disposiciones del juicio oral.

- De ahí que, el tribunal federal estimó que la vía elegida en el juicio natural resultaba procedente, en virtud de que la demanda de origen se presentó el veintitrés de octubre de dos mil catorce, esto es, una vez que entraron en vigor las disposiciones que instauraron el juicio oral mercantil.

⁵ "**Artículo 1055 Bis.** Cuando el crédito tenga garantía real, el actor, a su elección, podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, especial, sumario hipotecario o el que corresponda, de acuerdo a este código, a la legislación mercantil o a la legislación civil aplicable, conservando la garantía real y su preferencia en el pago, aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución."

⁶ Al respecto, citó la jurisprudencia 1a./J. 25/2005, de rubro: "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA."

⁷ "**Artículo 1390 Bis 50.** La ejecución de los convenios celebrados ante los Jueces de proceso oral y de las resoluciones dictadas por éstos, se hará en términos del capítulo XXVII, del título primero, del libro quinto de este código."

- Además, en el caso, no se actualizó una causa de excepción a la regla general para la aplicación de las normas procesales, consistentes en: a) en aquellos casos en que existan derechos adquiridos o, b) cuando el legislador disponga expresamente en las disposiciones transitorias una vigencia específica del supuesto normativo; en tanto que, en el acto no se introdujo un bien, una facultad o un provecho al patrimonio del actor y *"que por el hecho efectuado no pueda afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en ese acto, ni por una disposición legal en contrario"*, es decir, un derecho adquirido.

- Por el contrario, se trata de una expectativa de derecho, donde sólo se tiene la esperanza para que se realice una situación jurídica concreta, la cual no forma parte de su patrimonio, dado que el ejercicio de la acción de pago a través de la vía oral mercantil, depende de que el deudor en el crédito fundatorio incurra en incumplimiento, para que nazca el derecho a solicitar la intervención del Juez mercantil en la vía oral para obtener el pago. Además, se precisó que aunque el crédito base de la acción, se garantizó mediante la hipoteca, en el caso no se solicitó la ejecución de ésta, sino únicamente el pago de la deuda.⁹

- Por otro lado, el órgano de amparo señaló que los artículos transitorios de las reformas referidas no establecieron limitante en cuanto a que no se aplicaran a créditos contratados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor, de forma que tampoco se actualizó el supuesto identificado con el inciso b) de las excepciones a la regla general para la aplicación de las normas procesales.⁹

- Asimismo, adujo que no era necesario remitirse a lo dispuesto en el artículo 1055 Bis del Código de Comercio y su transitorio,¹⁰ reformado mediante decreto publicado el trece de junio de dos mil tres, pues de su contenido, no

⁹ Apoyó su decisión en la jurisprudencia 1a./J. 94/2007, de rubro: "ACCIÓN HIPOTECARIA. DEBE TRAMITARSE EN LA VÍA ESPECIAL ANTE UN JUEZ CIVIL DE PRIMERA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."

⁹ En ese sentido, citó la jurisprudencia 1a./J. 95/2013 (10a.), de título y subtítulo: "APELACIÓN EN EL JUICIO MERCANTIL. PARA LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO POR RAZÓN DE LA CUANTÍA DEBE ATENDERSE, POR REGLA GENERAL, A LA NORMA VIGENTE AL MOMENTO DE APELAR, SALVO QUE EXISTAN DERECHOS ADQUIRIDOS O DISPOSICIONES TRANSITORIAS QUE PREVEAN UNA VIGENCIA ESPECÍFICA DEL SUPUESTO NORMATIVO."

¹⁰ "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.—Las disposiciones de este decreto no serán aplicables a los créditos contratados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del mismo, ni aun tratándose de novación o reestructuración de créditos."

se advierte que en dicha fecha se hubiera implementado en los juicios mercantiles la procedencia del juicio oral, pues sólo establece que tratándose de créditos con garantía real, el acreedor podrá ejercer sus acciones en juicio ejecutivo, ordinario, especial sumario hipotecario o el que corresponda, de acuerdo con la legislación mercantil o civil. Por tanto, la vía elegida por el actor, debe ser la que determine la norma procesal. Al respecto, afirmó que fue hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil doce, en la que se adecuó el artículo 1055 del Código de Comercio, para incluir expresamente al juicio mercantil oral.

- En ese orden, el Tribunal Colegiado sostuvo que no compartía los criterios sostenidos por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, en las tesis aisladas XXVII.3o.15 C y VI.2o.C.35 C, respectivamente, de rubros: "JUICIO ORAL MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE EN RELACIÓN CON CRÉDITOS PAC-TADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS HASTA ANTES DE LA REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDE-RACIÓN EL TRECE DE JUNIO DE DOS MIL TRES." y "JUICIO ORAL MERCANTIL. LAS REFORMAS AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE ENERO DE 2011, NO LE SON APLI-CABLES CUANDO LA PRETENSIÓN DERIVA DE CRÉDITOS CONTRATADOS CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA DE 13 DE JUNIO DE 2003."

13. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, resolvió un asunto (juicio de amparo directo civil 90/2013) con las características siguientes:

a) El banco actor demandó en la **vía oral mercantil** de una persona física, la declaración judicial de vencimiento anticipado del contrato de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria celebrado entre las partes, así como el pago de varias cantidades.

b) El Juez del conocimiento admitió el **juicio oral mercantil**. Dictó sentencia en la que declaró improcedente dicha vía y dejó a salvo los derechos de las partes para que los hicieran valer en la vía que estimaran procedente.

c) Inconforme con tal resolución, el banco actor promovió juicio de amparo directo, en el que se resolvió negar la protección federal.

14. Al dar respuesta a los conceptos de violación formulados por el quejoso, el Tribunal Colegiado resolvió lo siguiente:

- Calificó de infundados los conceptos de violación en los que se adujo que la responsable debió declarar procedente la vía oral mercantil intentada, en razón de que la parte actora promovió el juicio con base en un contrato de apertura de crédito simple celebrado el quince de agosto de dos mil dos y, por tanto, le eran aplicables las reglas del Código de Comercio anterior a la reforma de trece de junio de dos mil tres.

- Al respecto, precisó que desde las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil tres, se introdujo el artículo 1055 Bis en el Código de Comercio, en el que se determinó para los créditos con garantía real, diversas vías judiciales para reclamar su pago; asimismo, se reformó el artículo 1063 del mismo ordenamiento legal, que dispone que para los procedimientos ahí contemplados se debía atender a las leyes de comercio y, en su caso, al Código Federal de Procedimientos Civiles. De ahí que, las citadas reformas sustancialmente cambiaron la estructura procesal de los juicios de carácter mercantil, ya que establecieron normas adjetivas diversas a las vigentes.

- Luego, continuó el órgano federal, en el artículo único transitorio,¹¹ el legislador fincó la permanencia de las reglas aplicables a los créditos contratados con antelación a la reforma de trece de junio de dos mil tres, en los términos en que fueron contratados. De ahí que, los créditos otorgados con anterioridad a la vigencia de la norma que establece la procedencia de nuevas formas de juicio para los créditos con garantía real, no pueden retrotraerse, porque la norma de tránsito implementó su vigencia y lo prohíbe expresamente.

- De ese modo, si el juicio oral mercantil, proviene de un proceso evolutivo de reforma al artículo 1055 Bis del Código de Comercio que introduce las diferentes vías de procedencia de impugnación de los créditos con garantía hipotecaria, dada la restricción que se estableció en el artículo transitorio de la referida reforma, es improcedente la vía oral mercantil pretendida, porque el contrato fundatorio corresponde al año dos mil dos, fecha en la que únicamente se establecía la vía ordinaria.

- Lo anterior, en la inteligencia de que si bien el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero de dos mil once, esta-

¹¹. "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.—Las disposiciones de este decreto no serán aplicables a los créditos contratados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del mismo, ni aun tratándose de novación o reestructuración."

blece la introducción, vigencia y aplicación del juicio oral mercantil, no impone restricción alguna, ello no fue soslayado por el juzgador responsable, sino que atendió a las reglas que aplican tanto sustantiva como procesalmente al contrato base de la acción, sin que se les pueda aplicar retroactivamente las reformas de las que excepcionó el propio legislador.

- Asimismo, estuvo ajustado a derecho que el Juez Federal considerara que si bien las normas procesales que rigen son las vigentes, existen casos excepcionales que pueden preverse en un artículo transitorio del decreto que las introdujo, tal y como aconteció en el caso, pues el legislador al dictar el diverso decreto de trece de junio de dos mil tres, en su transitorio único limitó la aplicación de las reformas a aquellas obligaciones mercantiles que fueran contratadas posteriormente a su vigencia y excluyó a aquellos créditos que fueron contratados en fecha anterior a la entrada en vigor de esa reforma. Así, la interpretación de la norma transitoria, se sustenta en la realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del artículo transitorio del decreto que reformó el Código de Comercio en mil novecientos noventa y seis, en razón de que son sustancialmente iguales;¹² sin que para ello deba atenderse a la vigencia de las normas interpretadas, pues la aplicación de la jurisprudencia no puede ser retroactiva, en tanto que constituye un criterio de interpretación, que precisa, delimita y define el contenido de la norma.¹³

- Bajo esas condiciones, el Tribunal Colegiado estimó que, resultaban aplicables las jurisprudencias 1a./J. 4/2011 (10a.) y 1a./J. 54/2006,¹⁴ emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte, así como las consideraciones expuestas en las contradicciones de tesis de las cual derivan, porque ambas se refieren al tema de la aplicación de normas procesales vigentes en cuya reforma que las introduce, el legislador previó en su artículo transitorio una regla de

¹² Consideró aplicable la jurisprudencia P./J. 88/2000, de rubro: "JURISPRUDENCIA. SU TRANSCRIPCIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN SUS RESOLUCIONES, PUEDE SER APTA PARA FUNDARLAS Y MOTIVARLAS, A CONDICIÓN DE QUE SE DEMUESTRE SU APLICACIÓN AL CASO."

¹³ En ese sentido, citó la tesis jurisprudencial de rubro: "JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE LA, SU APLICACIÓN NO ES RETROACTIVA."

¹⁴ De rubros: "JUICIOS MERCANTILES. LAS REFORMAS DE 2008 AL CÓDIGO DE COMERCIO SON INAPLICABLES A AQUELLOS CUYA PRETENSIÓN SE FUNDA EN CRÉDITOS CONTRATADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA DE 24 DE MAYO DE 1996." y "CÓDIGO DE COMERCIO, REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE MAYO DE 1996. SON INAPLICABLES A LAS PERSONAS QUE HAYAN CONTRATADO CRÉDITOS, NOVADO O REESTRUCTURADO, CON ANTERIORIDAD A LA VIGENCIA DE LAS MISMAS, SIN IMPORTAR SI DICHAS REFORMAS SON DE CARÁCTER PROCESAL O SUSTANTIVO.", respectivamente.

excepción para determinados casos, esto es, la no aplicación para el caso de que se trate de créditos pactados con antelación a la entrada en vigor de las disposiciones reformadas.

- De esta resolución derivó la tesis aislada XXVII.3o.15 C (10a.), de rubro y texto siguientes:

"JUICIO ORAL MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE EN RELACIÓN CON CRÉDITOS PACTADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS HASTA ANTES DE LA REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TRECE DE JUNIO DE DOS MIL TRES. El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once establece la introducción, vigencia y aplicación del juicio oral mercantil, pero para la procedencia de esta vía debe atenderse a la evolución legislativa del Código de Comercio. Lo anterior, porque la reforma a este ordenamiento de trece de junio de dos mil tres es la que introduce el artículo 1055 Bis que regula la procedencia de los juicios ejecutivo, mercantil, ordinario, especial y sumario hipotecario para los créditos con garantía real, y en cuanto a normas procesales modifica el diverso 1063 para prever la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles, relevando a la ley procesal local respectiva; estos cambios estructurales en materia de procedimientos, a la postre, redundaron en la creación del juicio oral. Debe destacarse por tanto, que el decreto de dicha reforma en su única disposición transitoria excluyó la aplicación de esas disposiciones a los créditos contratados con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor, aun tratándose de novación o reestructuración de créditos. Así, el legislador en la norma de tránsito limitó la procedencia de las reformas que en forma estructural sufrió el Código de Comercio únicamente para aquellos créditos que se contrataran a partir del catorce de junio de dos mil tres. Por tanto, si el juicio oral mercantil proviene del progreso normativo del artículo 1055 Bis del Código de Comercio, esta vía será improcedente en relación con los créditos pactados, novados o reestructurados hasta antes de la reforma de trece de junio de dos mil tres."¹⁵

15. Finalmente, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo 362/2013, analizó un asunto con las características siguientes:

¹⁵ Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1946 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas».

a) La institución bancaria actora demandó en la **vía oral mercantil** de una persona física, la declaración del vencimiento anticipado del contrato de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria, así como el pago de varias cantidades.

b) El Juez del conocimiento **admitió** la demanda. Dicho juzgador dictó sentencia en la que resolvió declarar la improcedencia de la vía oral mercantil, por lo que dejó a salvo los derechos de la parte actora, para que los hiciera valer en la vía y la forma que legalmente correspondiera.

c) En contra de esa resolución, la enjuiciante promovió juicio de amparo directo, en el que se negó el amparo.

16. Al analizar los conceptos de violación expresados, el órgano jurisdiccional emitió las consideraciones que enseguida se sintetizan:

- Son infundados los conceptos de violación, pues contrario a lo alegado por la quejosa, resulta acertado que la Juez responsable hubiera declarado la improcedencia de la vía mercantil, toda vez que en términos del artículo 14 constitucional y lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁶ a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

- Al respecto, el órgano de amparo consideró que de lo dispuesto en el artículo único transitorio del decreto de trece de junio de dos mil tres, para efectos de la aplicabilidad de las normas reformadas, se advierte que el legislador tomó en cuenta la fecha en que se verificó el acto jurídico que dio origen al crédito o a la relación contractual; en tanto que, en los transitorios de las reformas al Código de Comercio, publicadas el veintisiete de enero de dos mil once, relativas a las normas que introdujeron el juicio oral mercantil, el legislador determinó solamente que entrarían en vigor al año siguiente de su publicación.

- En ese orden, agregó el tribunal federal, en cuanto al alcance de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de

¹⁶ Transcribió la jurisprudencia 1a./J. 54/2006, de rubro: "CÓDIGO DE COMERCIO, REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE MAYO DE 1996. SON INAPLICABLES A LAS PERSONAS QUE HAYAN CONTRATADO CRÉDITOS, NOVADO O REESTRUCTURADO, CON ANTERIORIDAD A LA VIGENCIA DE LAS MISMAS, SIN IMPORTAR SI DICHAS REFORMAS SON DE CARÁCTER PROCESAL O SUSTANTIVO."

dos mil trece, en la exposición de motivos contenida en la iniciativa del Ejecutivo se estableció, entre otras cuestiones, modificar la supletoriedad en materia de procedimientos mercantiles, para que en lugar de aplicar la ley de procedimientos locales respectiva, se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles. Luego, una vez aprobada la iniciativa en mención, se estableció en el artículo único transitorio, la no aplicación de las reformas a los créditos contratados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de éstas ni aun tratándose de novación o reestructuración de créditos, esto es, una excepción de aplicación a las reformas.

- Así, del contenido del proceso legislativo, se advierte que el propósito fundamental de las reformas al Código de Comercio fue en un aspecto sustantivo, incentivar las operaciones crediticias y, en un aspecto adjetivo, agilizar los procedimientos para la resolución de controversias derivadas de esas contrataciones, especialmente, lo relativo a la ejecución de las garantías, reestructurando diversas operaciones crediticias. De ahí se advierte que la intención del legislador fue excluir la aplicación de las reformas al Código de Comercio, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil tres, a un determinado sector de la población, es decir, a aquellas personas que tuvieran contratados créditos con anterioridad a la entrada en vigor de las reformas, aun cuando los hubieran novado o reestructurado posteriormente.

- De ese modo, aun cuando en los artículos transitorios del decreto de veintisiete de enero de dos mil once, que instauró el juicio oral mercantil, no se mencionara su ámbito temporal de validez, vinculado al momento de la contratación de los créditos, dicho decreto no puede tener aplicación en asuntos que se refieren a créditos contraídos con anterioridad a las reformas del dos mil tres. Lo anterior, porque si bien es cierto que el artículo único transitorio de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil tres, excluye de la aplicación de ésta a los créditos contratados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto y que, en principio, no tiene el alcance de exceptuar la aplicación de futuras reformas, como es el caso de las que acontecieron en dos mil once y que instauraron el juicio oral mercantil, no puede desconocerse el impacto que dicha disposición transitoria genera sobre la aplicabilidad de la última reforma referida.

- Además, para el Tribunal Colegiado, la pretensión de que se aplique el Código de Comercio anterior a las reformas del dos mil tres, con los artículos adicionados en el dos mil once, que instauran la vía oral mercantil, generaría incertidumbre jurídica, complejidad e inconsistencias; máxime, en los casos

en que sea necesario recurrir a la supletoriedad de la referida legislación mercantil.

- Por tanto, en virtud de que el artículo único transitorio del decreto de reformas al Código de Comercio, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil tres, impide que deban aplicarse esas reformas a créditos contratados con anterioridad a la entrada en vigor de ese decreto, resulta improcedente la vía oral mercantil elegida por el demandante.¹⁷

- De la anterior resolución derivó la tesis VI.2o.C.35 C (10a.), de rubro y texto siguientes:

"JUICIO ORAL MERCANTIL. LAS REFORMAS AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE ENERO DE 2011, NO LE SON APLICABLES CUANDO LA PRETENSIÓN DERIVA DE CRÉDITOS CONTRATADOS CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA DE 13 DE JUNIO DE 2003. Aun cuando los artículos transitorios del decreto de reformas al Código de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, nada hubieran mencionado en relación con su ámbito temporal de validez, vinculado al momento de la contratación de créditos llevados a juicio; lo cierto es que este decreto no puede tener aplicación en asuntos que se refieran a créditos contraídos con anterioridad a las reformas de 2003, porque el artículo único transitorio de la reforma publicada en el referido medio de difusión oficial el 13 de junio del indicado año, excluye de la aplicación de ésta a los créditos contratados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto; lo que si bien, por la forma en que fue redactado, no tiene el alcance de exceptuar la aplicación de futuras reformas, como es el caso de las que acontecieron en 2011 y que instauraron el juicio oral mercantil, no puede desconocerse el impacto que dicha disposición transitoria genera sobre la aplicabilidad de las reformas mencionadas en último lugar. Así, presentada la demanda en fecha posterior a la entrada en vigor del decreto publicado en 2011, cuya pretensión se sustenta en un crédito contratado con anterioridad a la entrada en vigor de las reformas de 2003, al resolver sobre las normas aplicables, debe considerarse que sujetar la controversia al Código de Comercio reformado en 2011, llevaría a aplicar de manera implícita las disposiciones re-

¹⁷ Consideró aplicable la jurisprudencia 1a./J. 4/2011 (10a.), de rubro: "JUICIOS MERCANTILES. LAS REFORMAS DE 2008 AL CÓDIGO DE COMERCIO SON INAPLICABLES A AQUELLOS CUYA PRETENSIÓN SE FUNDA EN CRÉDITOS CONTRATADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA DE 24 DE MAYO DE 1996."

formadas en 2003, situación que contraviene lo que expresamente prohibió el legislador en el sentido de que no deben aplicarse las reformas a aquellas personas que hayan contraído créditos con anterioridad a la entrada en vigor del decreto. Tampoco resultaría viable la aplicación del Código de Comercio anterior a 2003, así como la parte reformada de esta legislación en 2011, que estableció la vía oral mercantil, porque la aplicación exclusiva de los artículos que fueron reformados daría lugar a inconsistencias, pues las citadas reformas de 2003 marcaron una diferencia notable en cuanto a la legislación aplicable supletoriamente en materia mercantil. Por tanto, la única solución posible es la aplicación de la legislación vigente antes de las reformas publicadas en 2003, en tanto que el único artículo transitorio del decreto de reformas impide que se apliquen a créditos contratados con anterioridad a la entrada en vigor de ese decreto.¹⁸

17. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes hay un punto de disenso, respecto a la cuestión jurídica analizada, ya que el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** sostiene que, para determinar la procedencia del juicio oral mercantil debe atenderse a la fecha de presentación de la demanda y no a la fecha de celebración del contrato, de manera que si al momento de que el actor ejerció su acción ya estaban vigentes los preceptos legales que instauraron el juicio oral mercantil dicha vía es procedente; sin que sea aplicable el artículo 1055 y el único transitorio de la reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil tres, ya que en ese momento estaban regulados los juicios mercantiles ordinarios, ejecutivos y los especiales previstos en las leyes comerciales, no así el oral mercantil, el cual fue incorporado hasta la reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero de dos mil once, la que entró en vigor el nueve de enero de dos mil doce. En ese sentido, la vía elegida por el actor debe ser la que determine la norma procesal.

18. En tanto que el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Cir-**

¹⁸ Localizable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2452 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas».

cuito, estiman que para la procedencia del juicio oral mercantil se debe tomar en consideración la fecha en que se celebró el contrato de crédito con garantía real (base de la acción), tal como lo estableció el legislador en la reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil tres, en cuyo transitorio fue contundente en disponer que tal reforma no era aplicable a los créditos contratados, novados o reestructurados con anterioridad a ella. Lo anterior, sostuvieron dichos tribunales, porque el juicio oral mercantil proviene de un proceso evolutivo de reforma al artículo 1055 Bis del Código de Comercio que introduce las diferentes vías de procedencia de impugnación de los créditos con garantía hipotecaria, de ahí que, dada la restricción establecida en el artículo transitorio, no procede la vía oral mercantil cuando el documento base de la acción es anterior al trece de junio de dos mil tres.

19. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta: **¿El juicio oral mercantil es procedente tratándose de créditos con garantía real contratados, novados o reestructurados con anterioridad a la reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil tres?**

VI. Consideraciones y fundamentos

20. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que coincide en lo sustancial con el sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en el sentido de que sí procede la vía oral mercantil, tratándose de créditos con garantía real contratados con anterioridad a la reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil tres, cuya demanda se haya presentado con posterioridad a la fecha en que se incorporó este tipo de juicio en el ordenamiento mercantil.

21. La razón de esa decisión encuentra sustento en las consideraciones que desarrollan los temas siguientes:

- Reglas generales sobre la aplicación de las normas procesales
- Alcance de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil tres

- Alcance de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once

22. Y será a partir de la explicación de tales cuestiones que se dará respuesta a la pregunta:

¿El juicio oral mercantil es procedente tratándose de créditos con garantía real contratados, novados o reestructurados con anterioridad a la reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil tres?

Regla General sobre la Aplicación de las Normas Procesales y sus Excepciones

23. Para definir el paso de una ley a otra y, por tanto, la ley que debe regir los actos o los hechos jurídicos, se han elaborado diversas teorías entre las que destaca la de los *derechos adquiridos*, que a pesar de las dificultades para lograr un consenso en la doctrina sobre su definición, sigue manteniéndose como referente en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, en la cual se le ha identificado cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por una disposición legal en contrario; a diferencia de lo que ocurre con las expectativas de derecho, donde sólo se tiene una esperanza para que se realice una situación jurídica concreta y la cual no forma parte del patrimonio. También se ha usado la teoría de los *componentes de la norma* según la cual si el supuesto se realiza conforme a cierta norma, la consecuencia debe producirse igualmente con ella misma para generar los derechos y obligaciones correspondientes.

24. Tratándose de las reglas o leyes procesales –en armonía con lo anterior–, se ha establecido en la jurisprudencia de esta Suprema Corte que con la iniciación de un juicio bajo cierta ley, no se adquiere el derecho a que tal procedimiento continúe rigiéndose en todas sus etapas conforme a las reglas de esa misma ley y, esto se explica porque las facultades y cargas procesales de las partes se concretan en la etapa para la cual están previstas, de suerte que mientras no se actualice el supuesto normativo, el derecho no se ha adquirido sino sólo constituye una expectativa de derecho y, si la norma cambia antes de llegar a la etapa correspondiente, una vez actualizada ésta, debe regir la nueva norma. Lo mismo puede sostenerse bajo la teoría de los componentes de la norma, porque hasta que el procedimiento llega a cierta etapa, tiene lugar el supuesto y, por tanto, también su consecuencia.

25. Así, si antes de llegar a cierta etapa entra en vigor una nueva ley por la cual se modifica un plazo, se suprime alguna carga procesal, se confiere una nueva facultad, etcétera, llegado el momento debe aplicarse esta nueva norma porque hasta entonces, se adquiere el derecho o se actualiza el supuesto respectivo. La tesis en cuestión es la siguiente:

"RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL.—Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad **mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba**; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas."¹⁹

26. En similares términos, se pronunció la Segunda Sala, al emitir la tesis aislada 2a. XLIX/2009, de rubro y contenido siguientes:

"NORMAS PROCESALES. SON APLICABLES LAS VIGENTES AL MOMENTO DE LLEVARSE A CABO LA ACTUACIÓN RELATIVA, POR LO QUE NO PUEDE ALEGARSE SU APLICACIÓN RETROACTIVA.—Tratándose de normas procesales, las partes no adquieren el derecho a que la contienda judicial en la que intervienen se tramite al tenor de las reglas del procedimiento en vigor al momento en que haya nacido el acto jurídico origen del litigio, ni al de las vigentes cuando el juicio inicie, toda vez que los derechos emanados de tales normas nacen del procedimiento mismo y se agotan en cada etapa, de ahí que cada una de sus fases se rija por la regla vigente al momento en que se desarrolla, excepto en los casos en que en el decreto de reformas relativo se hayan establecido disposiciones expresas sobre su aplicación en otro sentido. En consecuencia, cuando se trata de normas de carácter adjetivo no puede alegarse

¹⁹ Tesis del Pleno publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera parte-1, enero-junio de 1988 y Apéndice, página 110. Amparo en revisión 4738/85. Roberto Ayala de la Cruz. 23 de junio de 1988. Unanimidad de 21 votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

la aplicación retroactiva de la ley, proscrita en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁰

27. Al respecto, no debe perderse de vista que lo anterior constituye la regla general –como se señala en la tesis– y, por ende, admite las excepciones siguientes:

a) En aquellos casos en que aplicar la norma vigente implique la retroactividad de la ley en perjuicio de alguna persona (lo que puede evaluarse a partir de la teoría de los derechos adquiridos o la de los componentes de la norma); y,

b) Cuando el legislador disponga expresamente en las disposiciones transitorias una vigencia específica del supuesto normativo (esto es, que las nuevas normas no se apliquen a juicios iniciados o actos jurídicos celebrados con anterioridad a su entrada en vigor).

28. En lo que ve a la primera de esas excepciones, ésta radica en que si bien las normas procesales van teniendo aplicación conforme van sucediendo cada una de las etapas del procedimiento, de suerte que los plazos, cargas, facultades, trámite, etcétera, en ellas previstos no se actualizan sino hasta llegado el momento procesal correspondiente, se entiende entonces que cuando por la aplicación de una norma vigente sí se adquiere una facultad o derecho en una etapa anterior, cuyo ejercicio está previsto para una posterior, dicha facultad o derecho debe respetarse y, no podría negarse por la aplicación de una nueva norma en la cual se suprimieran, porque entonces la aplicación de esta última sería retroactiva en perjuicio del interesado.

29. Por lo que hace a la segunda de las excepciones apuntadas, ésta encuentra su fundamento en el artículo 4o. del Código Civil Federal,²¹ supletorio del Código de Comercio, de manera que aun cuando se trate de normas procesales debe entenderse que su vigencia se origina desde el día de la publicación, por así haberlo prescrito de manera contundente el legislador en las normas de transición. Luego, si conforme a la mencionada norma transitoria, se prevén supuestos específicos de inaplicación de las normas reformadas, éstas deben ceñirse a ese imperativo so pena de vulnerar el derecho fundamental de irretroactividad de las leyes.

²⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, materia común, de la Novena Época, página 273, registro digital: 167230.

30. En el caso, tanto el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito como el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, afirman la improcedencia del juicio oral mercantil cuando el documento base de la acción es de fecha anterior al trece de junio de dos mil tres, esto, pues la reforma al Código de Comercio, publicada en esa fecha, dispone que la misma no era aplicable a los créditos contratados, novados o reestructurados con anterioridad a ella.

31. Ha lugar, entonces, a examinar cuáles son los alcances de la norma transitoria invocada por dichos tribunales.

Alcance de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil tres

32. La reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de junio de dos mil tres tuvo como objetivo dos temas fundamentales: (i) las operaciones crediticias; y, (ii) las normas de los procedimientos y juicios mercantiles.

33. Respecto a las operaciones crediticias, la reforma fue relevante para los contratos siguientes: prenda sin transmisión de posesión, fideicomiso, fideicomiso de garantía, crédito refaccionario y de habilitación y avío, hipoteca, caución bursátil, arrendamiento y factoraje financieros.

34. En materia de los juicios mercantiles, se reformaron las reglas generales del juicio ordinario, el ejecutivo mercantil y el procedimiento extrajudicial de ejecución de garantías otorgadas mediante prenda sin transmisión de posesión y fideicomiso de garantía. Además, se modificó la supletoriedad en materia de procedimientos mercantiles, para que en lugar de aplicar la ley de procedimientos local respectiva, se aplicara el Código Federal de Procedimientos Civiles.

35. Ello conforme a la exposición de motivos, que señala:

"Una de las herramientas básicas para financiar el desarrollo y el crecimiento de toda Nación es el crédito. Acceder a él constituye una permanente oportunidad en el mejoramiento del nivel y calidad de vida, así como de un sólido impulso a las actividades productivas y comerciales. Un elemento fundamental para fortalecer las condiciones de acceso al crédito es el de contar con un Estado de derecho que por su eficacia y claridad aminore riesgos y pro-

teja tanto a quienes lo solicitan como a quienes lo otorgan, mediante reglas claras y precisas. ...

"Por lo tanto, de no contar con un marco legal adecuado que otorgue confianza a quienes son demandantes y oferentes en las operaciones de crédito, no sería posible tener las condiciones mínimas de confianza para impulsarlo. ...

"... es necesario culminar este proceso jurídico con un conjunto de reformas que se vinculen directamente con las operaciones crediticias y los procedimientos para la resolución de sus controversias. ...

"En particular la presente Iniciativa reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; del Código de Comercio; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

"La Iniciativa aborda dos temas fundamentales. Por una parte, las operaciones crediticias; y por otra, las normas de los procedimientos y juicios mercantiles.

"En materia de operaciones crediticias, la presente iniciativa considera que uno de los valores fundamentales para fortalecerlas es el de la libre convencionalidad de las partes para establecer sus términos y condiciones. Aunado a ello, resulta sustancial que se enriquezcan los conceptos de las diversas operaciones del crédito. Por otra parte, es conveniente precisar algunos alcances y límites que las instituciones financieras tendrían en algunas de las operaciones de crédito que aquí se propone reformar. Cabe señalar que dentro de las operaciones crediticias cobra especial importancia el de las garantías de los créditos.

"Las operaciones crediticias que esta iniciativa propone reformar son las siguientes: a) prenda sin transmisión de posesión; b) fideicomiso; c) fideicomiso de garantía; d) crédito refaccionario y de habilitación o avío; e) hipoteca; y f) caución bursátil. Adicionalmente, se proponen reformas a las operaciones de arrendamiento y factoraje financieros.

"En materia de juicios mercantiles, esta iniciativa somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión reformas a reglas generales de

los juicios mercantiles, al juicio ejecutivo mercantil y al procedimiento extrajudicial de ejecución de garantías otorgadas mediante prenda sin transmisión de posesión y fideicomiso de garantía. ..."

36. En dicha exposición de motivos, se propuso como artículos transitorios los siguientes:

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo segundo. Los procedimientos mercantiles iniciados con anterioridad y que a la fecha de entrada en vigor de ese decreto se encuentren en curso, se regirán conforme a las leyes bajo las cuales hayan comenzado."

37. Sin embargo, dichos transitorios quedaron aprobados de la siguiente forma:

"Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Las disposiciones de este decreto no serán aplicables a los créditos contratados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del mismo, ni aun tratándose de novación o reestructuración de créditos."

38. Cabe señalar que, con motivo de la reforma referida, el artículo 1055 del Código de Comercio dispuso:

"Artículo 1055. Los juicios mercantiles, son ordinarios, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial, los cuales se sujetarán a las siguientes reglas: ..."²²

39. Además, con la reforma al Código de Comercio de dos mil tres, se incorporó el artículo 1055 Bis, con el siguiente contenido:

²¹ **"Artículo 4o.** Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior."

²² Actualmente tal disposición prescribe: **"Artículo 1055.** Los juicios mercantiles, son ordinarios, orales, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial. Todos los juicios mercantiles con excepción de los orales que tienen señaladas reglas especiales, se sujetarán a lo siguiente: ..."

"Artículo 1055 Bis. Cuando el crédito tenga garantía real, el acreedor podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, especial, sumario hipotecario o el que corresponda, de acuerdo a esta Ley, a la legislación mercantil o a la legislación civil aplicable, conservando la garantía real y su preferencia en el pago, aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución."²³

40. En relación con estos preceptos y a sus reformas, esta Sala, advierte que para justificar la improcedencia de la vía oral mercantil –cuando el documento base de la acción es de fecha anterior al dos mil tres–, uno de los tribunales sostuvo que el juicio oral mercantil, proviene de un proceso evolutivo de reforma al artículo 1055 Bis del Código de Comercio que introduce las diferentes vías de procedencia de impugnación de los créditos con garantía hipotecaria; de ahí que, en su concepto, la limitación dada en la reforma de dos mil tres sigue teniendo vigencia e impide que los juicios en que se litigue sobre esos créditos, se tramiten en la vía oral. Es momento entonces, de conocer en qué términos se emitió la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero de dos mil once, a fin de dilucidar si, en efecto, la implementación de los juicios orales guarda una relación directa con las reformas de dos mil tres, que hagan aplicable el artículo transitorio e impida tramitar los juicios que se funden en documentos anteriores al dos mil tres, en la vía oral mercantil.

Alcance de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once.

41. La reforma al Código de Comercio de veintisiete de enero de dos mil once, tuvo como finalidad fundamental y trascendental la creación de un procedimiento: **el juicio oral mercantil**, para lograr un mejor sistema de impartición de justicia y que ésta sea pronta y expedita. Así, la base de ese juicio es la oralización de los procesos mercantiles, principalmente los ordinarios, en donde rigen los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración.

²³ Dicha disposición, actualmente, tiene el siguiente contenido: "**Artículo 1055 Bis.** Cuando el crédito tenga garantía real, el actor, a su elección, podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, especial, sumario hipotecario o el que corresponda, de acuerdo a este código, a la legislación mercantil o a la legislación civil aplicable, conservando la garantía real y su preferencia en el pago, aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución."

42. En ejercicio de su libertad de configuración, el legislador estimó importante y necesario generar reglas propias y autónomas para lograr el funcionamiento del juicio oral mercantil, que se incorpora como un sistema novedoso, con disposiciones propias en el tema de recursos, notificaciones y reglas procesales en general. Sobre esa base, consideró necesario dotar al Juez con mecanismos de control y rectoría que le permitan llevar la mejor conducción del juicio. Así, por ejemplo, (i) se le otorgaron al juzgador amplias facultades disciplinarias en las audiencias; (ii) para mantener la celeridad del procedimiento oral, se suprimieron las notificaciones personales, con excepción del emplazamiento, sin transgredir el derecho de audiencia; (iii) respecto a las audiencias, se incorpora la tecnología para el registro del juicio, sin que implique el desuso de otras formas de registro ya establecidas y tradicionales; (iv) se implementa un acta para describir en forma breve el lugar y la fecha en que tuvo lugar la diligencia, así como los nombres de quienes intervengan en la audiencia; (v) se implementa la institución jurídica de la audiencia preliminar, a fin de lograr la existencia de la conciliación entre las partes contendientes, por lo que se conmina la asistencia de las partes a través de la imposición de una sanción; (vi) fijar acuerdos sobre: hechos no controvertidos para agilizar el desahogo de las pruebas, probatorios, pronunciarse sobre la admisión de pruebas para evitar duplicidad en su desahogo, para pasar a la fase siguiente.

43. De esta manera, el juicio oral mercantil fue creado para lograr que los procedimientos mercantiles fueran más ágiles y se obtuviera una solución pronta a las controversias planteadas.

44. Esto consta en la exposición de motivos de la reforma al Código de Comercio de dos mil once, que dice:

"La aspiración del Constituyente de 1917, fue contar con un sistema de impartición de justicia, cuya prontitud, eficacia y eficiencia fueran suficientes para atender la demanda social por instrumentos estatales que, además de solucionar conflictos y ordenar la restitución de los bienes y derechos perdidos, contasen con la prontitud y celeridad necesarios para evitar rezagos en el pronunciamiento de las resoluciones que pusieran fin a las controversias.

"Así, en este ánimo por contar con un sistema más acorde con el dinamismo social y las exigencias propias de los tiempos en que vivimos, en la LX Legislatura, hemos sido testigos de la necesidad de adecuar los ordenamientos mercantiles. Es el caso de la serie de reformas y adiciones realizadas en el Código de Comercio, en busca de un mejor sistema de impartición de justicia. Asimismo, cabe resaltar el interés que han presentado diversos legisla-

dores por esta clase de reformas, atendiendo a un espíritu de justicia pronta y expedita. Mediante esta iniciativa, se propone la creación de un sistema de impartición de justicia, cuya base sea la preeminencia de la oralización de los juicios en materia mercantil, particularmente para los procedimientos ordinarios, pues representan el mayor porcentaje de asuntos que conocen los Jueces en esta materia, dejándose salvos los asuntos que tengan prevista una tramitación especial en el mismo código, como los ejecutivos mercantiles, especiales de fianzas y ejecución de prenda sin transmisión de la posesión, a efecto de evitar incongruencias en ellos.

"En la estructura normativa de esta propuesta nunca dejan de observarse como principios los de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración.

"Una de las novedades, radica en el establecimiento de la garantía de acceso a la justicia en igualdad de condiciones a personas con capacidades diferentes y a grupos vulnerables, mediante la designación de intérpretes para personas que no puedan hablar, oír, padezcan invidencia o no hablen el idioma español, con lo cual se garantiza el efectivo acceso a la justicia.

"Dada la naturaleza del procedimiento oral, se consideró necesario dotar al Juez con mecanismos de control y rectoría que le permitan llevar la mejor conducción del juicio. Al efecto se le otorgan las más amplias facultades disciplinarias para mantener el orden en las audiencias, incluido el poder de mando de la fuerza pública, la limitación del acceso del público a ellas y la facultad de decretar recesos, de estimarlo necesario, sin que ello implique dilación del procedimiento.

"A fin de mantener los propósitos de celeridad que exige un procedimiento de naturaleza preponderantemente oral, se propone suprimir la totalidad de las notificaciones personales, con excepción del emplazamiento, con la finalidad de agilizar el procedimiento y cuidando el respeto pleno de la garantía de audiencia. Asimismo, se tienen por hechas las notificaciones de los acuerdos pronunciados en las audiencias, aun cuando no acudan las partes.

"Para lograr la agilidad del desarrollo de las audiencias y acorde con la oralidad que impera en ellas, se establece la incorporación tecnológica para su registro, sin que ello implique el desuso de otras formas establecidas de registro, como los medios tradicionales, teniendo además la factibilidad de que los medios electrónicos utilizados habrán de ser considerados instrumentos públicos, y constituyen prueba plena.

"Con independencia de los medios que se utilizan para el registro de las audiencias, se propone también que se instruya un acta para describir en forma breve el lugar y la fecha en que tuvo lugar la diligencia, así como los nombres de las personas que intervinieron en la audiencia, lo que brinda mayor certeza jurídica.

"En la estructura del juicio oral se establece la figura de la audiencia preliminar, que tiene como propósito depurar el procedimiento, conciliar a las partes con la intervención directa del Juez, fijar acuerdos sobre hechos no controvertidos para dar mayor agilidad al desarrollo del desahogo de pruebas, fijar acuerdos probatorios, pronunciarse respecto a la admisión de pruebas para evitar duplicación en su desahogo y pasar a la fase siguiente del procedimiento.

"Asimismo, se dota al Juez de las más amplias facultades de dirección para efectos de conciliar a las partes, con el propósito de solucionar aún más rápido las controversias que se plantean ante los tribunales. Acorde con lo anterior, se conmina la asistencia de las partes mediante la imposición de una sanción, dado que es necesaria su presencia a fin de lograr acuerdos conciliatorios entre ellas.

"Con la finalidad de que el procedimiento sea ágil y el desahogo de pruebas se realice en una sola audiencia (audiencia de juicio), se establece la carga para las partes en la preparación de sus pruebas y que, de no encontrarse debidamente preparadas, se dejarán de recibir. Lo anterior, para que el juicio oral no pierda agilidad, lo que evita en la medida lo posible tácticas dilatorias y el retardo injustificado del procedimiento.

"Esta forma se ha utilizado en materia de arrendamiento inmobiliario en el Distrito Federal, con gran éxito, desde 1993. Con ello se han logrado la agilidad y veracidad de solucionar los conflictos de la materia, lo que lleva consigo beneficios integrales en la impartición de justicia.

"Ahora bien, por la importancia de que los órganos jurisdiccionales cuenten con las medidas necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, porque el cumplimiento de éstas es de orden público, y ante la ausencia en el Código de Comercio de una disposición específica que regule los medios de apremio, se adiciona el artículo 1067 Bis, para regularlas expresamente, y por idénticas razones se incluyen también en el juicio oral mercantil. ..."

45. Respecto a los artículos transitorios, en la exposición de motivos referida se propusieron los siguientes:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a excepción de lo relativo al título especial relativo al juicio oral mercantil, que entrará en vigor a los 365 días siguientes a dicha publicación.

"Segundo. Las instancias judiciales realizarán las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la presente ley, para lo cual podrán celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas, a fin de poder contar con el servicio de interpretación y traducción a que se refiere la disposición.

"Tercero. Los gobiernos federal y locales deberán considerar, en su presupuestos de egresos, los recursos suficientes para poder garantizar la instrumentación de las disposiciones contenidas en el presente decreto, tanto para los estados como para el Distrito Federal y para el Poder Judicial Federal.

"Cuarto. Los procedimientos de nulidad referidos en el artículo 1460 vigente, que hayan sido iniciados antes de la entrada en vigor de la presente reforma, seguirán su procedimiento conforme a lo dispuesto en éste.

"Quinto. Los procedimientos de reconocimiento o ejecución a que se refiere el artículo 1463 vigente, que hayan sido solicitados antes de la entrada en vigor de la presente reforma, seguirán su procedimiento conforme a lo dispuesto en éste."

46. Finalmente, tales transitorios quedaron aprobados de la forma siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a excepción de lo relativo al título especial relativo al 'juicio oral mercantil', que entrará en vigor al año siguiente de dicha publicación.

"Segundo. Las instancias judiciales realizarán las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1390 Bis 3 del presente código, para lo cual podrán celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas a fin de poder contar con el servicio de interpretación y traducción a que se refiere la disposición.

"Tercero. Las erogaciones que se deriven de la entrada en vigor de la presente reforma, se cubrirán con cargo al presupuesto aprobado para ese efecto para los tribunales superiores de justicia de los estados, del Distrito

Federal y al Poder Judicial de la Federación por la Cámara de Diputados, los congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en sus respectivos presupuestos.

"Cuarto. Los procedimientos de nulidad a que se refiere el artículo 1460 vigente, que hayan sido iniciados antes de la entrada en vigor de la presente reforma, seguirán su procedimiento conforme a lo dispuesto en el mismo.

"Quinto. Los procedimientos de reconocimiento o ejecución a que se refiere el artículo 1463 vigente, que hayan sido solicitados antes de la entrada en vigor de la presente reforma, seguirán su procedimiento conforme a lo dispuesto en el mismo."

47. Antes de la entrada en vigor del juicio oral mercantil, previsto para el veintisiete de enero de dos mil doce, el Código de Comercio fue reformado el nueve de enero de ese año. En esa reforma fue objeto de modificación el artículo 1055, pues se incluyó el oral como otro juicio a través del cual se podían resolver las controversias en materia mercantil, con la especificación de que tal procedimiento tiene reglas especiales, como se observa a continuación.

"Artículo 1055. Los juicios mercantiles, son ordinarios, orales, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial. Todos los juicios mercantiles con excepción de los orales que tienen señaladas reglas especiales, se sujetarán a lo siguiente: ..."

48. En los artículos transitorios de la reforma citada se determinó, únicamente, la entrada en vigor de aquélla; respecto del numeral 1055, se precisó que éste entraría en vigor el veintisiete de enero de dos mil doce –tal como se preveía con la reforma del veintisiete de enero de dos mil once–, lo que se advierte en los transitorios siguientes:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor por lo que hace a las reformas a los artículos 1253, 1339, 1340, 1414 Bis (sic) y 1467, a partir del primero de enero del año dos mil doce.

"Segundo. La reforma de los demás artículos entrará en vigor el veintisiete de enero del año dos mil doce.

"Tercero. A efecto de que las Legislaturas de las entidades federativas y la Cámara de Diputados del Congreso General resuelvan sobre las previsio- nes presupuestales para la infraestructura y la capacitación necesarias para su correcta implementación, los poderes judiciales de las entidades federativas

tendrán hasta el primero de julio del año dos mil trece, como plazo máximo, para hacer efectiva la entrada en vigor de las disposiciones relativas al juicio oral mercantil. Al poner en práctica dichas disposiciones, deberán emitir previamente una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que se señale expresamente la fecha correspondiente."

49. Hasta aquí la explicación de los temas, cuyo desarrollo se estima necesario para resolver la contradicción de tesis, para lo cual se da respuesta a la pregunta siguiente:

¿El juicio oral mercantil es procedente, tratándose de créditos con garantía real contratados, novados o reestructurados con anterioridad a la reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de dos mil tres?

50. Dicho cuestionamiento debe contestarse en sentido afirmativo.

51. Tal como quedó explicado en párrafos precedentes, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero de dos mil once, trajo consigo la incorporación del juicio oral mercantil, esto es, dicha reforma agrega una serie de **disposiciones de carácter procesal**.

52. Ahora bien, en relación con este tipo de normas legales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que, por regla general, tales enunciados normativos no generan el derecho de las partes para que la contienda judicial en la que intervienen, se tramite al tenor de las reglas del procedimiento en vigor al momento en que haya nacido el acto jurídico origen del litigio, ni al de las vigentes cuando el juicio inicie, toda vez que los derechos emanados de tales normas nacen del procedimiento mismo y se agotan en cada etapa, de ahí que cada una de sus fases se rija por la regla vigente al momento en que se desarrolla, excepto en los casos en que en el decreto de reformas relativo, se hayan establecido disposiciones expresas sobre su aplicación en otro sentido o bien que, por virtud de su aplicación puedan afectarse derechos adquiridos.

53. En ese tenor, de acuerdo a la regla general que impera en el caso de reformas a normas procesales, válidamente puede afirmarse —en principio— la procedencia de la vía oral para tramitar juicios en los que se formulen pretensiones sobre el cumplimiento de créditos contratados con anterioridad a las reformas de trece de junio de dos mil tres, siempre que no se trate de acciones ejecutivas o en las que se pretenda hacer efectiva una garantía

hipotecaria, pues tales juicios especiales tienen su propia normatividad y, además, en el entendido de que su procedencia está sujeta a que se cumpla con el requisito de la cuantía establecido por el propio código.

54. Ahora bien, para validar la aplicación de dicha regla general es necesario verificar que no se esté en alguno de los supuestos de excepción, a saber: (i) Que el legislador no haya dispuesto expresamente –en las disposiciones transitorias– una vigencia específica del supuesto normativo a casos concretos; y, (ii) Que la aplicación de la norma vigente no implique la retroactividad de la ley en perjuicio de alguna persona.

55. Así, en lo que ve al primero de esos supuestos, tal como se explicó en el apartado correspondiente a los alcances de la reforma de veintisiete de enero de dos mil once, el legislador hizo mención expresa sobre la fecha en que iniciaría la vigencia de las reformas (al año siguiente de su publicación), por lo que al tratarse de normas procesales, se entiende que su aplicación inicia el día establecido en esos artículos de tránsito a todos los casos, pues el órgano legislativo nada dijo sobre la exclusión de algún acto específico, tal como se lee en dichos numerales transitorios que a la letra dicen:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a excepción de lo relativo al título especial relativo al 'juicio oral mercantil', que **entrará en vigor al año siguiente de dicha publicación.**

"Segundo. Las instancias judiciales realizarán las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1390 Bis 3 del presente código, para lo cual podrán celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas a fin de poder contar con el servicio de interpretación y traducción a que se refiere la disposición.

"Tercero. Las erogaciones que se deriven de la entrada en vigor de la presente reforma, se cubrirán con cargo al presupuesto aprobado para ese efecto para los tribunales superiores de justicia de los estados, del Distrito Federal y al Poder Judicial de la Federación por la Cámara de Diputados, los congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en sus respectivos presupuestos.

"Cuarto. Los procedimientos de nulidad a que se refiere el artículo 1460 vigente, que hayan sido iniciados antes de la entrada en vigor de la presente reforma, seguirán su procedimiento conforme a lo dispuesto en el mismo.

"Quinto. Los procedimientos de reconocimiento o ejecución a que se refiere el artículo 1463 vigente, que hayan sido solicitados antes de la entrada en vigor de la presente reforma, seguirán su procedimiento conforme a lo dispuesto en el mismo."

56. Luego, dado que en la reforma de veintisiete de enero de dos mil once, que incorporó el juicio oral mercantil al sistema jurídico mexicano, el legislador ordinario no excluyó de su aplicación a cierto tipo de créditos, como sí lo hizo, por ejemplo, al instaurar la reforma de mil novecientos noventa y seis y la de dos mil tres, entre otras, es claro que, al tratarse de normas procesales, por regla general, adquieren vigencia al momento de promoverse la acción.

57. Es el caso ahora de examinar si, con motivo de la aplicación de tales disposiciones a aquellos casos en que el documento base de la acción deriva de un acto mercantil, celebrado con anterioridad a dos mil tres, no se afectan derechos sustantivos, a fin de descartar el segundo de los casos de excepción a la regla de aplicación de las normas procesales.

58. Sobre esto, tanto el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito como el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, afirman la improcedencia del juicio oral mercantil cuando el documento base de la acción es de fecha anterior al trece de junio de dos mil tres, con el argumento de que la reforma al Código de Comercio, publicada en esa fecha, dispone que tales modificaciones no son aplicables a los créditos contratados, novados o reestructurados con anterioridad a ella, de manera que –agregan–, si el juicio oral mercantil, proviene de un proceso evolutivo de la reforma al artículo 1055 Bis del Código de Comercio, verificada en esa fecha, la orden que entonces emitió el legislador ordinario en su artículo transitorio (sobre inaplicar la reforma a créditos contratados con anterioridad a la reforma) debe hacerse extensiva a los actos legislativos de dos mil once.

59. En adición a lo anterior, ambos tribunales estiman aplicable, por identidad de razón, el criterio emitido por esta Primera Sala que dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 4/2011 (10a.), cuyos rubro y contenido dicen:

"JUICIOS MERCANTILES. LAS REFORMAS DE 2008 AL CÓDIGO DE COMERCIO SON INAPLICABLES A AQUELLOS CUYA PRETENSIÓN SE FUNDA EN CRÉDITOS CONTRATADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA DEL 24 DE MAYO DE 1996. El artículo primero transitorio del decreto de reforma al Código de Comercio, publicado en

el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1996, prevé que las reformas a dicho decreto no son aplicables a persona alguna que tenga contratados créditos con anterioridad a su entrada en vigor; por su parte, los artículos transitorios único y segundo de los decretos de reforma al Código de Comercio, publicados en el indicado medio de difusión oficial el 17 de abril y el 30 de diciembre de 2008, respectivamente, disponen que tales modificaciones no deben aplicarse a los asuntos cuya demanda haya sido admitida con anterioridad a su entrada en vigor. De la interpretación armónica y funcional de dichas disposiciones transitorias, se advierte que en los casos en que la pretensión se origina en créditos contratados con anterioridad a 1996, pero la demanda se presenta después de la entrada en vigor de la reforma de 2008, es inaplicable la nueva normativa, pues no debe soslayarse que tales innovaciones fueron realizadas sobre el Código de Comercio reformado en 1996, de manera que de afirmar la aplicación del código actual, incluidas las reformas de 2008, llevaría a aplicar implícitamente las disposiciones reformadas en 1996, situación que contraviene lo que expresamente prohibió el legislador en el citado transitorio primero. Además, la aplicación exclusiva de los artículos reformados en 2008, sobre los preceptos y texto del Código de Comercio anterior a 1996, tampoco es una solución satisfactoria, pues daría lugar a inconsistencias insuperables si se considera que, con las reformas de 1996, se introdujeron cambios al sistema procesal y se alteró el orden de algunas disposiciones ahí contenidas. En ese sentido, para atender a los objetivos perseguidos por el legislador al introducir el artículo transitorio primero y para evitar inconsistencias en la aplicación de la ley, se concluye que las citadas reformas al Código de Comercio de 2008, son inaplicables a los juicios cuya pretensión se funda en los créditos contratados, novados o reestructurados, antes de la vigencia de la reforma del 24 de mayo de 1996.²⁴

60. Ahora bien, al margen de que la resolución de una contradicción de tesis no tiene la finalidad de analizar si las consideraciones que sustentaron los fallos que participan en ella son apropiadas, o no, en este caso se estima necesario emitir pronunciamiento al respecto, a fin de dejar en claro la razón por la que, en relación con los créditos mencionados sí procede la vía oral y dar las razones de por qué no constituye un obstáculo para esa conclusión el artículo transitorio de la reforma de dos mil tres, así como explicar, por qué el criterio recién transcrito no es aplicable al presente asunto ni resulta útil para resolver la presente contradicción de tesis.

²⁴ Jurisprudencia publicada en la página quinientos setenta, del Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

61. En primer orden, esta Sala estima necesario precisar que la incorporación del juicio oral mercantil a nuestro sistema jurídico no es el resultado de un proceso evolutivo del artículo 1055 Bis del Código de Comercio ni menos aún de la reforma de dos mil tres, antes bien, tal juicio novedoso, se instituye como un proceso autónomo, con reglas propias que incluye un sistema propio de recursos, notificaciones y mecanismos de resolución.

62. Ciertamente, con la reforma al Código de Comercio de dos mil tres, se incorporaron cuestiones sustantivas sobre la regulación de ciertas operaciones crediticias y contratos, como el de prenda sin transmisión de posesión, fideicomiso, fideicomiso de garantía, crédito refaccionario y de habilitación y avío, hipoteca, caución bursátil, arrendamiento y factoraje financiero, al tiempo que se hicieron ajustes a las **reglas procesales aplicables a los juicios que entonces existían**.

63. En lo que ve a estas últimas, las reformas que entonces se llevaron a cabo, tuvieron impacto en los juicios que el artículo 1055 preveía, esto es, el juicio ordinario mercantil, el juicio ejecutivo mercantil y el procedimiento extrajudicial de ejecución de garantías, otorgadas mediante prenda sin transmisión de posesión y fideicomiso de garantía; mientras que la incorporación del precepto 1055 Bis, tuvo el fin de especificar las vías procedentes para el actor, tratándose de créditos con garantía real, a fin de agilizar los procedimientos y obtener una resolución efectiva, entre los cuales, evidentemente no estaba el juicio oral pues además de que en ese momento no se preveía, ni siquiera se anticipaba su existencia.

64. Tampoco en las reformas apuntadas se da noticia de que, desde entonces, el órgano legislativo empezara a fijar las bases que culminarían con la incorporación de los juicios orales. No, lo que se advierte es la modificación de ciertas reglas procesales dirigidas especialmente a los juicios ordinarios mercantiles, de lo que, inclusive, informa el propio legislador en la exposición de motivos; de ahí que no resulte válido afirmar que el juicio oral mercantil, proviene de un proceso evolutivo de la reforma al artículo 1055 Bis, incorporado mediante el decreto de trece de junio de dos mil tres y que, por cierto, aún en su texto actual no lo prevé expresamente como una de las vías para demandar cuando el crédito tenga garantía real (si bien puede colegirse su procedencia al remitir el legislador al juicio "que corresponda"). En todo caso, la modificación al numeral 1055 de dicho código mercantil, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil doce, que sí incorporó el juicio oral mercantil como uno de los tipos de juicio regulados en ese cuerpo de normas, es el resultado de que, un año antes, iniciaran los preparativos

para instituir el juicio oral como un mecanismo ágil de solución de controversias, de manera que cualquier reforma a las normas procesales verificada con anterioridad al mes de enero de dos mil doce (en que iniciaron su vigencia las disposiciones aplicables a los juicios orales) de ninguna manera pudieron tener impacto en este nuevo tipo de proceso, dado que el mismo resulta ser autónomo e independiente de los que se encontraban previstos con anterioridad a esa data.

65. En efecto, fue en la reforma de dos mil once que tuvo lugar **la creación de un procedimiento: el juicio oral mercantil**, previsto en los artículos 1390 Bis al 1390 Bis 49, cuya vigencia iniciaría un año después de su publicación, en el entendido de que en las reformas de dos mil once y las de nueve de enero de dos mil doce, en sus artículos transitorios no se hizo excepción alguna a cierto tipo de personas, contratos o créditos para la no aplicación de esas nuevas disposiciones.

66. Precisamente, por tratarse de un juicio diferente de los que ya se encontraban establecidos en el Código de Comercio (ordinario, ejecutivo y especial), es que no resulta aplicable el criterio que, en su momento emitió esta Primera Sala y que dio lugar a la tesis con el rubro: "JUICIOS MERCANTILES. LAS REFORMAS DE 2008 AL CÓDIGO DE COMERCIO SON INAPLICABLES A AQUELLOS CUYA PRETENSIÓN SE FUNDA EN CRÉDITOS CONTRATADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA DEL 24 DE MAYO DE 1996." invocada por dos de los tribunales que participan en este asunto.

67. En la contradicción de tesis que entonces analizó esta Sala, se concluyó que, para atender a los objetivos perseguidos por el legislador al introducir el artículo transitorio primero y para evitar inconsistencias en la aplicación de la ley, las reformas al Código de Comercio de dos mil ocho, eran inaplicables a los juicios, cuya pretensión se fundara en los créditos contratados, novados o reestructurados, antes de la vigencia de la reforma del veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis.

68. La racionalidad de ese criterio descansa en que, una y otra reforma (la de mil novecientos noventa y seis y la de dos mil ocho), modificaron reglas procesales aplicables a todos los juicios que se encontraban previstos en el Código de Comercio, vigente en uno y otro año (ordinarios, ejecutivos y especiales), de manera que aplicar las reformas verificadas en dos mil ocho a créditos contratados con anterioridad a mil novecientos noventa y seis, necesariamente llevaba a la violación del artículo 1o. transitorio de las reformas de mayo de mil novecientos noventa y seis.

69. Así, la nota distintiva de aquel asunto fue que la alteración de las reglas procesales verificada con la última reforma impactaba en los juicios respecto de los cuales el legislador ya había dado ciertas directrices sobre su trámite; de ahí la complejidad en su aplicación y la necesidad de efectuar una interpretación armónica y funcional para respetar la voluntad de dicho órgano democrático, sin afectar el trámite de los juicios mercantiles, cuyo documento base de la acción fuera anterior a mil novecientos noventa y seis.

70. Esa dificultad no se presenta ahora, pues como se ha dicho, el juicio oral mercantil es nuevo, tiene reglas propias, constituye un sistema procesal que sólo se sirve de las reglas generales establecidas en otros capítulos, de manera supletoria; de manera que los decretos de reforma anteriores a su entrada en vigor no pueden afectarle; de ahí que deba seguirse la regla general sobre la aplicación de las normas de carácter procesal, porque en el caso, no se actualizó una causa de excepción a dicha regla, consistentes en: a) en aquellos casos en que existan derechos adquiridos o, b) cuando el legislador disponga expresamente en las disposiciones transitorias una vigencia específica del supuesto normativo.

71. En ese sentido, basta que el juzgador tome en cuenta la fecha de presentación de la demanda, ya que si ésta se promueve con posterioridad a la fecha en que se creó el juicio oral mercantil, éste es procedente, aun cuando se refiera a créditos con garantía real contratados con anterioridad a la reforma al Código de Comercio de dos mil tres, en el entendido de que corresponde al juzgador atender a las pretensiones del actor para examinar que se satisfagan los presupuestos procesales, sin que dentro de ellos se encuentre alguno que condicione la procedencia a que no se trate de créditos contratados con anterioridad a dos mil tres.

VII. Decisión

72. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis siguiente:

JUICIO ORAL MERCANTIL. ES PROCEDENTE TRATÁNDOSE DE CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL CONTRATADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE JUNIO DE 2003. La reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 tuvo como finalidad la creación del juicio oral mercantil, como un proceso de ágil tramitación y encaminado a evitar dilaciones innecesarias en el dictado de la sentencia, por lo que se le dotó de

reglas propias para lograr la celeridad del juicio. La instauración de ese nuevo procedimiento dio lugar a la implementación de una serie de normas procesales, cuya aplicación se rige por la regla general sobre la aplicación de este tipo de disposiciones, porque en el caso, no se actualizó una causa de excepción a dicha regla, consistentes en: a) la existencia de derechos adquiridos que implique la retroactividad de la ley en un caso prohibido por ésta o, b) que el legislador haya dispuesto expresamente en las disposiciones transitorias una vigencia específica del supuesto normativo. En ese sentido, basta que el juzgador tome en cuenta la fecha de presentación de la demanda, ya que si ésta se promueve con posterioridad a la fecha en que se creó el juicio oral mercantil, éste es procedente, cuando se refiera a créditos con garantía real contratados con anterioridad a la reforma al Código de Comercio de 2003, pues tratándose de un juicio completamente nuevo, es claro que los decretos de reforma anteriores a su entrada en vigor no pueden afectarle, en el entendido de que corresponde al juzgador atender a las pretensiones del actor para examinar que se satisfagan los presupuestos procesales, sin que dentro de ellos se encuentre alguno que condicione la procedencia a que no se trate de créditos contratados con anterioridad a cierta fecha.

73. Por lo anteriormente 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 354/2015, se refiere.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

CUARTO.—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.

Notifíquese; a los órganos jurisdiccionales contendientes.

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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta

Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo del asunto.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 88/2000, 1a./J. 25/2005, 1a./J. 54/2006, 1a./J. 94/2007, 1a./J. 4/2011 (10a.) y 1a./J. 95/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XII, septiembre de 2000, página 8, XXI, abril de 2005, página 576, XXIV, octubre de 2006, página 43 y XXVI, julio de 2007, página 5, y Décima Época, Libros VII, Tomo 1, abril de 2012, página 570 y XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, página 180, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE LA. SU APLICACIÓN NO ES RETROACTIVA." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 121-126, enero-junio de 1979 (Apéndice 2), Cuarta Sala, página 129.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO ORAL MERCANTIL. ES PROCEDENTE TRATÁNDOSE DE CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL CONTRATADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE JUNIO DE 2003.

La reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 tuvo como finalidad la creación del juicio oral mercantil, como un proceso de ágil tramitación y encaminado a evitar dilaciones innecesarias en el dictado de la sentencia, por lo que se le dotó de reglas propias para lograr la celeridad del juicio. La instauración de ese nuevo procedimiento dio lugar a la implementación de una serie de normas procesales, cuya aplicación se rige por la regla general sobre la aplicación de este tipo de disposiciones, porque en el caso, no se actualizó una causa de excepción a dicha regla, consistentes en: a) la existencia de derechos adquiridos que implique la retroactividad de la ley en un caso prohibido por ésta o, b) que el legislador haya dispuesto expresamente en las disposiciones transitorias una vigencia específica del supuesto normativo. En ese sentido, basta que el juzgador tome en cuenta la fecha de presentación de la demanda, ya que si ésta se promueve con posterioridad a la fecha en que se creó el juicio oral mercantil, éste es procedente, cuando se refiera a créditos con garantía real contratados con anterioridad a la reforma al Código de Comercio de 2003, pues tratándose de un juicio completamente nuevo, es claro que los decretos de reforma anteriores a su entrada en vigor no pueden afectarle, en el entendido de que corresponde al juzgador atender a las pretensiones del actor para examinar que se satisfagan los presupuestos procesales, sin que dentro de ellos se encuentre alguno que condicione la

procedencia a que no se trate de créditos contratados con anterioridad a cierta fecha.

1a./J. 68/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 354/2015. Suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 21 de junio de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimitad 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, en cuanto al fondo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis y/o criterio contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 90/2013, con la tesis aislada XXVII.3o.15 C (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO ORAL MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE EN RELACIÓN CON CRÉDITOS PACTADOS, NOVADOS O REESTRUCTURADOS HASTA ANTES DE LA REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TRECE DE JUNIO DE DOS MIL TRES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1946, con número de registro digital: 2008244.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 362/2013, sustentó la tesis aislada VI.2o.C.35 C (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO ORAL MERCANTIL. LAS REFORMAS AL CÓDIGO DE COMERCIO PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE ENERO DE 2011, NO LE SON APLICABLES CUANDO LA PRETENSIÓN DERIVA DE CRÉDITOS CONTRATADOS CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA DE 13 DE JUNIO DE 2003.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2452, con número de registro digital: 2005759.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo 598/2015, determinó que del contenido del artículo 1055 del Código de Comercio y su transitorio, no se advierte que en dicha data se hubiere implementado en los juicios mercantiles la procedencia del juicio oral, pues sólo establece que tratándose de créditos con garantía real, el acreedor podrá ejercer sus acciones en el juicio ejecutivo ordinario, especial, sumario, sumario hipotecario o el que corresponda, de acuerdo a esta ley, a la legislación mercantil o a la legislación civil aplicable.

Tesis de jurisprudencia 68/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PAGARÉ. CUANDO CONTIENE COMO ÉPOCA DE PAGO LA INDICACIÓN DE UN MES Y UN AÑO DETERMINADOS, SIN PRECISAR UN DÍA EXACTO, POR REGLA GENERAL VENCE EL DÍA DE SU SUSCRIPCIÓN APLICADO AL MES SEÑALADO PARA EL PAGO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 175/2016. SUSCITADA ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 22 DE FEBRERO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: MARIO GERARDO AVANTE JUÁREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de un tribunal auxiliar en apoyo a un Tribunal Colegiado de Circuito,³

³ Es aplicable para el caso, en lo conducente, la tesis 1a. CLXXXVII/2013 (10a.), de la Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, cuyos rubro y texto son: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE SUSCITARSE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE UN CENTRO AUXILIAR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el órgano auxiliar facultado mediante acuerdo general del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal puede hacer todo lo que el tribunal de origen haría si estuviera resolviendo. De ahí que si un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar tiene jurisdicción para apoyar en el dictado de sentencias, ello significa que tiene las atribuciones necesarias para decidir la litis planteada, en la fase resolutive de un juicio, lo que implica que puede generar un criterio vinculante susceptible de generar precedente y, por ello, entrar en colisión con el de otro tribunal que también ejerza su jurisdicción sobre el mismo tema, máxime si este último es de circuito. Por tanto, puede suscitarse una contradicción de tesis entre las

respecto del emitido por diverso Tribunal Colegiado de otro Circuito, en un tema derivado de juicios mercantiles que corresponde a la especialidad de la Primera Sala.

Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis I/2012 (sic), 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)."

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, constitucional y 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues en el caso, fue realizada por Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, órgano que dictó uno de los criterios que aquí contienden.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para poder resolver el presente asunto, en primer lugar, debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual es necesario analizar las ejecutorias que participan en la misma.

I. El veintiocho de abril de dos mil dieciséis, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región dictó resolución en el expediente 145/2016, correspondiente al **amparo directo 42/2016** del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Culiacán, Sinaloa, del que es necesario conocer los antecedentes siguientes que se desprenden del cuerpo de esa ejecutoria:

sustentadas por un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar y un Tribunal Colegiado de Circuito, lo que da lugar a la intervención de este alto tribunal para decidir el criterio prevaleciente.

"Contradicción de tesis 462/2012. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. 6 de febrero de 2013. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez."

1. ***** promovió juicio ejecutivo mercantil en contra de ***** , de quien demandó el pago de \$***** (***** pesos ***** M.N.) por concepto de suerte principal y de intereses moratorios pactados a razón del 4% (cuatro por ciento) mensual desde el vencimiento del título de crédito base de la acción, hasta el pago total de lo reclamado. Del juicio conoció la Juez Cuarto de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Culiacán, Sinaloa, la que seguidos los trámites procesales, dictó sentencia definitiva en la que condenó a las prestaciones reclamadas.

2. En contra de tal resolución, la demandada interpuso recurso de apelación, del que conoció la Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, la que dictó sentencia el doce de noviembre de dos mil quince en la que confirmó el fallo apelado.

3. En contra de la sentencia de segunda instancia, la apelante promovió juicio de amparo directo registrado bajo el número 42/2016 del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito. Seguido el trámite procesal, los autos del asunto se remitieron al Segundo Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, el que se avocó del conocimiento del asunto y ordenó formar el cuaderno auxiliar 145/2016, órgano que negó el amparo bajo las siguientes consideraciones:

- Los pagarés son títulos de crédito, se rigen por el principio de literalidad previsto en el artículo 5o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,⁴ refiere y contienen una promesa incondicional de pago bajo una obligación directa con el suscriptor. En términos del diverso 174 de dicha ley,⁵ le son aplicables al pagaré las disposiciones relativas a la letra de cambio, entre ellas, las relativas a las clases de vencimiento reconocidas, que se indican en el artículo 79 de la ley referida.⁶

⁴ "Artículo 5o. Son títulos de crédito, los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna."

⁵ "Artículo 174. Son aplicables al pagaré, en lo conducente, los artículos 77, párrafo final, 79, 80, 81, 85, 86, 88, 90, 109 al 116, 126 al 132, 139, 140, 142, 143, párrafos segundo, tercero y cuarto, 144, párrafos segundo y tercero, 148, 149, 150, fracciones II y III, 151 al 162, y 164 al 169.

"Para los efectos del artículo 152, el importe del pagaré comprenderá los réditos caídos; el descuento del pagaré no vencido se calculará al tipo de interés pactado en éste, o en su defecto al tipo legal; y los intereses moratorios se computarán al tipo estipulado para ellos; a falta de esa estipulación, al tipo de rédito fijado en el documento, y en defecto de ambos, al tipo legal.

"El suscriptor del pagaré se considerará como aceptante para todos los efectos de las disposiciones enumeradas antes, salvo el caso de los artículos 168 y 169, en que se equiparará al girador."

⁶ "Artículo 79. La letra de cambio puede ser girada:

"I. A la vista;

"II. A cierto tiempo vista;

- Las clases de vencimiento reconocidas son a la vista, a cierto tiempo vista, a cierto tiempo fecha y a día fijo. En caso de otra clase de vencimiento, de vencimientos sucesivos o si en el documento no se indica, el vencimiento será a la vista.

- Si en el documento base de la acción la fecha de vencimiento establecida fue "*mayo de dos mil trece*", tal fecha **no puede considerarse a "día fijo", porque si bien se contiene el mes y el año, no se precisa el día.**

- No obsta a lo anterior que la Sala responsable haya señalado que el día preciso sería en todo caso el treinta y uno de mayo, por ser un hecho notorio que se trata del último día del mes; pues lo cierto es que en el documento basal no se estableció un día fijo, de modo que no podría hablarse de un vencimiento a fecha determinada.

- No obstante, es ocioso conceder el amparo para que la responsable prescinda de considerar que tal pagaré es de vencimiento a día fijo, toda vez que no opera la prescripción de la acción cambiaria ya que, en atención al principio de literalidad, el título de crédito no es pagadero a la vista, sino que **es de vencimiento "a cierto tiempo fecha"**. Lo anterior, pues la naturaleza de un título de crédito no puede quedar al arbitrio de las partes, sino surge de lo asentado en el propio documento.

- Para que un documento se entienda pagadero a cierto tiempo fecha, se requiere el establecimiento de un plazo de pago y la fecha de suscripción a partir del cual se computará el mismo. Por tanto, si en el particular, la fecha en que se expidió es de veintiséis de septiembre de dos mil nueve y su fecha de vencimiento es "*mayo de dos mil trece*", entonces, tales condiciones fueron satisfechas, ya que se contiene el plazo de pago a tres años con ocho meses, posteriores a partir de su suscripción.

- Además, al tener el pagaré una fecha precisa de otorgamiento, vencía ese mismo día. Por tanto, el plazo de pago de tres años ocho meses inició el día de vencimiento y feneció el veintiséis de mayo de dos mil trece. A partir de esta última fecha comenzó a contar el término de prescripción de tres

"III. A cierto tiempo fecha;

"IV. A día fijo.

"Las letras de cambio con otra clase de vencimientos, o con vencimientos sucesivos, se entenderán siempre pagaderas a la vista por la totalidad de la suma que expresen. También se considerará pagadera a la vista, la letra de cambio cuyo vencimiento no esté indicado en el documento."

años, plazo que aún no había fenecido a la fecha de presentación de la demanda del juicio natural, que fue el uno de noviembre de dos mil trece. De ahí que no operó la prescripción de la acción cambiaria pues el mismo es de vencimiento "a cierto tiempo fecha".

- No se comparte el criterio emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de Zapopan, Jalisco, al resolver el amparo directo 366/2015-II, pues aun cuando se coincide en que un pagaré en el que se establece como fecha de vencimiento "mayo de dos mil trece" no es de vencimiento "a día fijo" por no contener precisado un día específico, dicho tribunal sostuvo que no era "a cierto tiempo fecha" por ser necesario indicar cuál era el plazo de vencimiento y a partir de qué día, mes y año comenzaría a contabilizarse, por lo que consideró que carecía de fecha de vencimiento y, ante ello, era pagadero "a la vista". Lo anterior es contrario a lo que en el caso se determina, pues se sostienen puntos de vista opuestos respecto de la clasificación del tipo de vencimiento de un pagaré cuando se establece la fecha únicamente con mes y año, pues mientras el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito señaló que era pagadero a la vista, en el presente asunto se sostuvo que se debe considerar a cierto tiempo fecha.

II. El diez de septiembre de dos mil quince, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito dictó resolución en el amparo directo 366/2015, del que es necesario conocer los antecedentes siguientes que se desprenden del cuerpo de esa ejecutoria:

1. ***** , en ejercicio de la acción cambiaria directa, promovió juicio ejecutivo mercantil en contra de ***** , de quien demandó el pago de \$***** (***** de pesos ***** M.N.) por concepto de suerte principal y de intereses moratorios pactados a razón del 4% (cuatro por ciento) mensual desde el vencimiento del pagaré, hasta su total liquidación. Del juicio conoció el Juzgado Noveno de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, el que dictó sentencia definitiva en la que condenó a las prestaciones reclamadas.

2. En contra de lo resuelto, la demandada interpuso recurso de apelación, del que conoció la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, en el toca ***** , en el cual se dictó sentencia en la que se revocó la resolución apelada y absolvió por prescripción.

3. Inconforme con tal fallo, ***** promovió juicio de amparo directo, del que conoció el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, órgano que negó el amparo bajo las siguientes consideraciones:

• La Sala responsable sí interpretó correctamente los artículos 79 y 80 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues el **documento base de la acción no contiene fecha de vencimiento y, por ende, debe entenderse pagadero a la vista**. En efecto, del primer precepto señalado —aplicable en virtud del diverso artículo 174— se obtienen las clases de vencimiento de los pagarés, que son: a la vista, a cierto tiempo vista; a cierto tiempo fecha y a día fijo.

• Si en el caso, se estableció como fecha de vencimiento "*mayo de dos mil trece*", es obvio que tal data no puede considerarse como de cierto tiempo vista, puesto que no se estableció así; **tampoco puede estimarse a cierto tiempo fecha, toda vez que era necesario indicar cuál era el plazo de vencimiento y a partir de que día, mes y año comenzaría a contabilizarse**; mucho menos puede afirmarse que es de día fijo, porque si bien contiene el mes y año, no precisa el día.

• Por tanto, es correcto que la responsable concluyera que el pagaré carece de fecha de vencimiento por lo que debe estimarse pagadero a la vista; y, en el entendido de que el cómputo para poder ejercitar la acción cambiaria inicia a partir de los seis meses, en términos del numeral 128 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,⁷ **en el caso no cobra aplicación el artículo 80 de dicha ley en la medida que se refiere a títulos de crédito, cuya fecha de vencimiento sea a cierto tiempo vista o a cierto tiempo fecha**.

• Así pues, se desestiman los motivos de inconformidad relativos a la prescripción de la acción cambiaria directa, ya que la eficacia de tal argumento se sustenta en aspectos que ya fueron desestimados.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis**. En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en **unificar los criterios contendientes**. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica.

De diversos criterios de esta Suprema Corte, podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

⁷ **"Artículo 128.** La letra a la vista debe ser presentada para su pago dentro de los seis meses que sigan a su fecha. Cualquiera de los obligados podrá reducir ese plazo, consignándolo así en la letra. En la misma forma el girador podrá, además, ampliarlo, y prohibir la presentación de la letra antes de determinada época."

1. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia: "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."⁸ y la tesis "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁹

⁸ Jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, y cuyo texto es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de 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."

⁹ Tesis aislada P. XLVII/2009 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, y cuyo texto es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro:

2. 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;

3. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos **se encuentre 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;

4. 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;

5. Aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹⁰

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

¹⁰ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, y cuyo texto es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios conten-

6. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis argumentos que sin constituir el argumento central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."¹¹

Por otro lado, también cabe señalar que acorde con el contenido conducente del artículo 226 de la Ley de Amparo, al resolver una contradicción de tesis, es posible que se sustente un criterio diverso a los discrepantes.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala considera que en el presente caso **sí existe la contradicción de tesis**, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a conclusiones opuestas respecto a la misma cuestión jurídica, esto es: en términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ¿cuándo vence un pagaré en el que consta como fecha de vencimiento un mes y año determinados, pero no un día?; ¿debe considerarse pagadero "a la vista" o "a cierto tiempo fecha"?

Al respecto, el **Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región** determinó que **en dicho supuesto el pagaré debía considerarse**

dientes 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."

¹¹ Tesis aislada P. XLIX/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, tesis P. XLIX/2006, página 12, cuyo texto es el siguiente: "El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final —el o los puntos resolutivos— o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."

pagadero a cierto tiempo fecha, toda vez que, a su parecer, la mención de cierto mes y año, cumplía el establecimiento de un plazo de pago "a cierto tiempo fecha", cuyo día se definía con base en la fecha de suscripción a partir de la cual se computaría éste. Ello, pues si el pagaré tenía una fecha precisa de otorgamiento, debía ser considerada como el día a partir del que debía computarse el plazo de pago, consistente en el tiempo que habría de transcurrir entre la fecha de suscripción y el mes y año que se estableció como fecha de vencimiento.

De acuerdo a lo anterior, el Tribunal Colegiado auxiliar determinó que si el pagaré se suscribió el veintiséis de septiembre de dos mil nueve, y la fecha de vencimiento era "*mayo de dos mil trece*", el plazo de pago debía considerarse a cierto tiempo fecha de tres años con ocho meses, a partir de su suscripción, por lo que fenecía el veintiséis de mayo de dos mil trece.

Por su parte, el **Tribunal Colegiado del Tercer Circuito** determinó que si en el pagaré se estableció como fecha de vencimiento "*mayo de dos mil trece*", **debía considerarse pagadero a la vista, al carecer de fecha de vencimiento**. Asimismo, señaló que no podía considerarse como de cierto tiempo vista, pues no se estableció así; tampoco a cierto tiempo fecha, toda vez que era necesario indicar cuál era el plazo de vencimiento y a partir de que día, mes y año comenzaría a contabilizarse, lo cual no ocurrió; y menos de día fijo, porque si bien contiene el mes y año, no precisa el día.

En ese sentido, indicó que **si dicho documento carecía de fecha de vencimiento, era correcto considerarlo como pagadero a la vista**.

En estos términos, esta Primera Sala advierte que los Tribunales Colegiados contendientes analizaron supuestos de hecho similares, y llegaron a una conclusión distinta respecto al tipo de vencimiento que correspondía, en términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, a un pagaré cuyo vencimiento se fijó con cierto mes y año, pero sin precisar un día.

Conforme a ello, **uno de los tribunales consideró que en tal supuesto se debía estimar que el documento era pagadero a cierto tiempo fecha, cuyo día para el vencimiento sería el mismo día que sirvió para establecer la fecha de suscripción; mientras que el otro, consideró que el pagaré carecía de fecha de vencimiento y que, por tanto, era pagadero a la vista**.

De esta manera, se estima que sí existe la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados aquí contendientes, por lo que esta Primera Sala deberá analizar la cuestión jurídica controvertida, consistente en: **determinar en términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,**

¿cuándo vence un pagaré en el que consta como fecha de vencimiento un mes y año determinados, pero no un día?; si debe considerarse pagadero "a la vista" o "a cierto tiempo fecha".

QUINTO.—**Estudio de fondo.**

Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio relativo a que: **el pagaré que contiene como fecha de vencimiento la indicación de un mes y un año, debe considerarse como de vencimiento a día fijo, pues acorde con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ante la falta de precisión en cuanto al día de un cierto mes señalado como época de pago, la ley suple esa omisión debiendo tenerse como fecha de vencimiento el número de día correspondiente a la suscripción del pagaré, aplicado al mes cierto señalado para el pago; y si el mes señalado para el pago no tuviere el número del día correspondiente al de la suscripción, vencerá el último día del mes respectivo.**

Lo anterior, con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 170 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,¹² establece en lo conducente, que el pagaré debe contener **la época** de pago; por su parte, el diverso 171 del mismo ordenamiento,¹³ prevé que si el pagaré no menciona **la fecha** de su vencimiento, se considerará pagadero a la vista.

Destaca de lo anterior, que en la elaboración del pagaré es suficiente para su existencia que se señale una época,¹⁴ o sea, un espacio de tiempo para su pago, a partir del cual se pueda tener por mencionada una fecha¹⁵ para su vencimiento, o sea, identificar el tiempo exacto (día) determinado para el pago.

¹² "**Artículo 170.** El pagaré debe contener: I. La mención de ser pagaré, inserta en el texto del documento; II. La promesa incondicional de pagar una suma determinada de dinero; III. El nombre de la persona a quien ha de hacerse el pago; IV. La época y el lugar del pago; V. La fecha y el lugar en que se suscriba el documento; y VI. La firma del suscriptor, o de la persona que firme a su ruego o en su nombre."

¹³ "**Artículo 171.** Si el pagaré no menciona la fecha de su vencimiento, se considerará pagadero a la vista; si no indica el lugar de su pago, se tendrá como tal el del domicilio del que lo suscribe."

¹⁴ Acorde con el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, se define la época como:

"Época. Del lat. *mediev.* epocha, y éste del gr. *ἐποχή* epochē

"1. f. Fecha de un suceso desde el cual se empiezan a contar los años.—2. f. Periodo de tiempo que se distingue por los hechos históricos en él acaecidos y por sus formas de vida.

"3. f. Espacio de tiempo. En aquella época estaba yo ausente de Madrid. Desde aquella época no nos hemos vuelto a ver.—4. f. Temporada de considerable duración."

Consultable en: <http://dle.rae.es/?id=FynLMTb>

¹⁵ Acorde con el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, se define la fecha como:

En congruencia con lo anterior, el artículo 174 de la misma ley especial,¹⁶ refiere como aplicables al pagaré las disposiciones contenidas en los diversos preceptos 79 y 80,¹⁷ cuyo contenido conducente aplicado al pagaré, establece en lo que interesa, que el pagaré puede ser suscrito a la vista, a cierto tiempo vista, a cierto tiempo fecha, y a día fijo; pero además, que cuando el pagaré se suscribe a uno o varios meses fecha o vista, vence el día correspondiente al de su otorgamiento o presentación, aplicado al mes en que debe efectuarse el pago, pero si este mes no tuviere día correspondiente al del otorgamiento o presentación, vencerá el pagaré el último día del mes señalado.

De estas últimas disposiciones, puede advertirse que el legislador autorizó expresamente la posibilidad de señalar sólo un mes cierto como época de pago del pagaré, aunque no se indicara el día exacto del vencimiento, pues estableció en la ley que cuando se indicara como época de pago cierto mes o meses contados **desde su fecha o desde su vista**, ante la falta del señalamiento de un día cierto como fecha de vencimiento, debía tenerse como tal, el día correspondiente al de su suscripción aplicado al mes en que debe

"fecha.—Del desus. fecha [carta] 'hecha [la carta]', fórmula que precedía a la indicación del lugar y tiempo en los que se redactó.

"1. f. Indicación del tiempo, y a veces del lugar, en que se hace o sucede algo, especialmente al principio o al final de un escrito. La fecha de una carta, de un cuadro.

"2. f. Tiempo en que se hace o sucede algo. Enero de 2001 fue la fecha decidida.

"3. f. Día completo o día determinado. Estamos a tres fechas del inicio de la primavera. Navidad y Año Nuevo son fechas muy señaladas.

"4. f. Tiempo o momento actuales. No hay una explicación satisfactoria hasta LA fecha.

"5. f. U. En aposición tras un sustantivo que designa el plazo para el cumplimiento o vencimiento de algo, especialmente una letra o un pago. El crédito vence a un mes fecha."

Consultable en: <http://dle.rae.es/?id=HhpCnjk>

¹⁶ **Artículo 174.** Son aplicables al pagaré, en lo conducente, los artículos 77, párrafo final, 79, 80, 81, 85, 86, 88, 90, 109 al 116, 126 al 132, 139, 140, 142, 143, párrafos segundo, tercero y cuarto, 144, párrafos segundo y tercero, 148, 149, 150, fracciones II y III, 151 al 162, y 164 al 169.—Para los efectos del artículo 152, el importe del pagaré comprenderá los réditos caídos; el descuento del pagaré no vencido se calculará al tipo de interés pactado en éste, o en su defecto al tipo legal; y los intereses moratorios se computarán al tipo estipulado para ellos; a falta de esa estipulación, al tipo de rédito fijado en el documento, y en defecto de ambos, al tipo legal. ..."

¹⁷ **Artículo 79.** La letra de cambio puede ser girada: I. A la vista; II. A cierto tiempo vista; III. A cierto tiempo fecha; IV. A día fijo. Las letras de cambio con otra clase de vencimientos, o con vencimientos sucesivos, se entenderán siempre pagaderas a la vista por la totalidad de la suma que expresen. También se considerará pagadera a la vista, la letra de cambio cuyo vencimiento no esté indicado en el documento."

Artículo 80. Una letra de cambio girada a uno o varios meses fecha o vista, vence el día correspondiente al de su otorgamiento o presentación del mes en que debe efectuarse el pago. Si éste no tuviere día correspondiente al del otorgamiento o presentación, la letra vencerá el último del mes.—Si se fijare el vencimiento para 'principios', 'mediados' o 'fines' de mes, se entenderán por estos términos los días primero, quince y último del mes que corresponda.—Las expresiones 'ocho días' o 'una semana', 'quince días', 'dos semanas', 'una quincena' o 'medio mes', se entenderán, no como una o dos semanas enteras, sino como plazos de ocho o de quince días efectivos, respectivamente."

efectuarse el pago, y que si este mes no tuviere día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencerá el último día del mes.

Lo anterior impide afirmar que ante el señalamiento de un mes cierto como época de pago en el pagaré (a cierto tiempo fecha o a cierto tiempo vista), deba considerarse que no se indica la fecha de vencimiento. Pues en tal caso, el legislador previó que la ley supla tal omisión para tener como día de vencimiento, el número de día de la suscripción aplicado al mes en que debe efectuarse el pago, y que si el mes señalado para el pago no tuviere el número de día correspondiente al de la suscripción, el pagaré vencerá el último día del mes.

En consecuencia, ante el señalamiento de un mes cierto como época de pago en el pagaré (a cierto tiempo fecha o a cierto tiempo vista), debe considerarse que sí contiene la indicación de la fecha de vencimiento; por lo que no debe ser considerado pagadero a la vista.

En esa línea argumentativa, cabe señalar que, por lo que toca a la emisión de un pagaré **a día fijo**, el legislador no fue explícito en autorizar la posibilidad de señalar sólo un mes cierto (mes y año determinados) como época de pago del pagaré. Sin embargo, esta Primera Sala considera que es razonable y jurídico afirmar que en tal caso, debe estimarse aplicable por analogía de razón,¹⁸ la previsión legal relativa a que, aun cuando no se indique el día exacto del vencimiento dentro de un cierto mes señalado como época de pago para el pagaré, debe tenerse como tal, el día correspondiente al de su suscripción del mes en que debe efectuarse el pago, y que si este mes no tuviere día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencerá el último día del mes. Lo anterior, máxime que no existe impedimento jurídico para efectuar el ejercicio de aplicación analógica propuesto.

Lo anterior se robustece tomando en consideración que la existencia de una fecha cierta de vencimiento del título (día, mes y año), a partir de una época de pago (mes y año, ciertos meses vista o ciertos meses fecha) señalada en el documento, tiende a conciliar la voluntad de los sujetos de suscribir el título

¹⁸ Es ilustrativo para el caso el criterio sustentado por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Sexta Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XV, Cuarta Parte, página 37, cuyos rubro y texto son: "ANALOGÍA. APLICACIÓN DE LA LEY POR.—Lógica y jurídicamente la base de sustentación de este principio no puede ser otra que la semejanza que debe existir entre el caso previsto y el no previsto, y nunca la diferencia radical entre ambos, ya que las lagunas de la ley deben ser colmadas con el fundamento preciso de que donde hay la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho.

"Amparo directo 834/58. *****". 24 de septiembre de 1958. Cinco votos. Ponente: Gabriel García Rojas."

con una época de pago, y la naturaleza del título de crédito, cuya literalidad rige el derecho consignado en el documento. Para lo cual, el legislador suple la omisión del señalamiento de un día cierto de vencimiento, para tener como número de día, el mismo que el día de la suscripción, pero aplicado al mes de vencimiento, y que en caso de que el mes de vencimiento no contenga el número del día correspondiente al de la suscripción, vencerá el último día del mes.

Destaca que la solución anterior, si bien se encuentra expresamente prevista en la ley respecto del señalamiento de un mes o meses de la vista o de la fecha como época de pago; la misma razón existe cuando se trata del señalamiento de un mes cierto (mes y año) como época de pago respecto del pagaré emitido a un día fijo. Pues en ambos casos, se atendería la condición de conciliar la voluntad de los sujetos de suscribir el título con cierta época de pago, y la naturaleza del título de crédito, cuya literalidad rige el derecho consignado en el documento, en cuanto a que el legislador suple la omisión del señalamiento de un día cierto de vencimiento, para tener como número de día, el mismo que el día de la suscripción, pero aplicado al mes de vencimiento, y que, en caso de que el mes de vencimiento no contenga el número del día correspondiente al de la suscripción, vencerá el último día del mes.

En efecto, por un lado, el entendimiento inmediato del pagaré suscrito a cierto tiempo vista o a cierto tiempo fecha, remite a la idea de que en el título se señale un número determinado de días (diez, veinte, cincuenta o cien días, etcétera) a partir de la vista o de la fecha, para que se pueda arribar con certeza al día exacto (día, mes y año) que los sujetos decidieron fijar como fecha de vencimiento, mediante un simple ejercicio de cómputo de días a partir de la fecha de la vista o de la fecha de la suscripción. Sin embargo, cuando los sujetos omiten establecer un número determinado de días en los términos indicados, pero establecen como época de pago, uno o varios meses de la vista o de la fecha, si bien en principio, no podría arribarse con certeza a un día exacto para el vencimiento del documento,¹⁹ el legislador suple tal omisión mediante el establecimiento de un criterio objetivo consistente en tomar como día de vencimiento el mismo número del día de la suscripción o de la vista, pero aplicado al mes de vencimiento, y que en caso de que el mes de vencimiento no contenga el número del día correspondiente al de la suscripción, vencerá el último día del mes.

¹⁹ La falta de certeza resulta porque puede válidamente aludirse a meses calendario, cuyo número de días varía dependiendo del mes del año de que se trate; o bien, a meses de treinta días bajo un criterio de uniformidad entre todos los meses del año como de treinta días por unidad; o bien, a meses completos, por lo que no se contabilizarían los días remanentes del mes de la suscripción, y siempre vencería el último día del último mes; o bien, por número de meses calendario al día de la suscripción, por lo que vencería el día en número de la suscripción, aplicado al mes señalado para el vencimiento; etcétera.

Pero además, previendo el legislador que en la práctica comercial se suelen utilizar épocas de pago con base en términos equívocos como "ocho días o semana", "dos semanas o quincena o medio mes", o inclusive un mes cierto seguido de las expresiones "principios", "mediados" o "fines" del mes; expresiones todas que en principio, no permiten arribar con certeza a un día exacto para el vencimiento del documento; el autor de la ley se anticipó a definir que en tales casos se deben tener como señalados los plazos de ocho o quince días efectivos, respectivamente, y que "principios" de mes significa el día primero, "mediados" significa el día quince y "fines" significa el último día del mes.²⁰

Por otro lado, el entendimiento inmediato del pagaré suscrito a día fijo, remite a la idea de que en el título se señale una fecha que incluya el día, el mes y el año correspondiente, para tener certeza del día exacto que los sujetos señalaron como fecha de vencimiento. Sin embargo, cuando los sujetos omiten establecer un número de día determinado, pero establecen como época de pago, un mes y año ciertos, si bien en principio, no podría arribarse con certeza a un día exacto para el vencimiento del documento,²¹ esta Primera Sala estima que es aplicable analógicamente la medida relativa a que el legislador suple tal omisión mediante el establecimiento de un criterio objetivo consistente en tomar como día de vencimiento el mismo número del día de la suscripción, pero aplicado al mes de vencimiento, y que en caso de que el mes de vencimiento no contenga el número del día correspondiente al de la suscripción, vencerá el último día del mes.

Lo anterior permite, además, posicionar a los destinatarios de las normas mercantiles conducentes en un plano de igualdad²² frente a la ley, pues cuan-

²⁰ Lo anterior se aprecia en la parte conducente del artículo 80 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, aplicable al pagaré, el que dispone:

"Artículo 80. Una letra de cambio girada a uno o varios meses fecha o vista, vence el día correspondiente al de su otorgamiento o presentación del mes en que debe efectuarse el pago. Si éste no tuviere día correspondiente al del otorgamiento o presentación, la letra vencerá el último del mes.—Si se fijare el vencimiento para 'principios', 'mediados' o 'fines' de mes, se entenderán por estos términos los días primero, quince y último del mes que corresponda.—Las expresiones 'ocho días' o 'una semana', 'quince días', 'dos semanas', 'una quincena' o 'medio mes', se entenderán, no como una o dos semanas enteras, sino como plazos de ocho o de quince días efectivos, respectivamente."

²¹ La falta de certeza resulta porque puede válidamente aludirse a que se pretendió fijar como día del vencimiento el primer día del mes señalado; o el último día del mes señalado; o cualquiera de los días del mes señalado al arbitrio o voluntad de los sujetos que intervienen; o al número de día de la suscripción, aplicado al mes señalado para el vencimiento.

²² Es ilustrativa de lo anterior, la tesis 1a. CLXXI/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 695 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas», cuyos rubro y texto son: "IGUAL-

do los sujetos suscriban un pagaré **a cierto tiempo fecha o a cierto tiempo vista, o a día fijo**, estableciendo una época de pago, pero sin dar certeza del día exacto en el que vence el título, la ley suple la omisión mediante una regla legal de tipo objetivo que remite al mismo número del día de la suscripción, pero aplicado al mes del vencimiento.

Aceptar lo contrario, es decir, estimar que cuando los sujetos que suscriben un pagaré **a día fijo** estableciendo una época de pago (mes y año determinados), pero sin dar certeza del día exacto en el que vence el título, debe considerarse que no se menciona en el pagaré la fecha de su vencimiento porque la ley no suple tal omisión. Pero que cuando los sujetos que suscriben un pagaré **a cierto tiempo fecha o a cierto tiempo vista**, estableciendo una época de pago (a uno o varios meses vista o fecha o mediante el uso de términos temporales equívocos como semana, quincena o medio mes, o principios, mediados o finales del mes), pero sin dar certeza del día exacto en el que vence el título, la ley sí suple la omisión mediante una regla legal de tipo objetivo, por lo que debe considerarse que sí se menciona en el pagaré la fecha de su vencimiento.

Conduciría a identificar que la indicada ley mercantil hiciera una distinción de manera injustificada en el trato que se da en supuestos análogos, a los suscriptores de un pagaré con vencimiento a **cierto tiempo vista o fecha**, respecto del trato que se da a los suscriptores de un pagaré con vencimiento

DAD ANTE LA LEY. ALCANCES DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA DIFERENCIACIÓN EXPRESA. El derecho fundamental a la igualdad, en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley, comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual, sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. En este orden de ideas, cuando se aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa, el principio de igualdad sólo da cobertura a la pretensión del quejoso que busca quedar comprendido en régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado expresamente para su situación. De acuerdo con lo anterior, desde la perspectiva del derecho a la igualdad, existe imposibilidad jurídica para reparar la supuesta violación a la igualdad cuando lo que se reclama es la inconstitucionalidad de la diferenciación expresa, pero lo que se pretende en realidad es que se invalide el régimen jurídico creado para un tercero y, como resultado de esa invalidez, este último tenga que quedar comprendido en el régimen jurídico aplicable al quejoso.

"Amparo directo en revisión 3445/2014. *****". 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta."

a día fijo. Ello máxime que la consecuencia legal de que un pagaré no mencione la fecha de su vencimiento, consiste en considerarlo pagadero a la vista.²³ Por lo que esta Primera Sala confirma que tratándose de la emisión de un pagaré a día fijo, aunque el legislador no fue explícito en autorizar la posibilidad de señalar sólo un mes cierto (mes y año determinados) como época de pago del pagaré; debe estimarse aplicable por analogía de razón, la previsión legal relativa a que, aun cuando no se indique el día exacto del vencimiento dentro de un cierto mes señalado como época de pago para el pagaré, debe tenerse como tal, el día correspondiente al de su suscripción del mes en que debe efectuarse el pago, y que si este mes no tuviere día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencerá el último día del mes.

Por último, no es ocioso añadir que la propuesta anterior también preserva el valor funcional del título en la práctica comercial y uso cotidiano de los pagarés, pues si quienes suscriben un pagaré insertan como época de vencimiento únicamente un mes y un año determinados, sin señalar un día específico; entonces, razonablemente se puede inferir que, lejos de pretender que el pagaré deba ser considerado a la vista o a cierto tiempo fecha, su intención era que el título se pagara en alguno de los días que integran el mes señalado para su vencimiento; lo que de hecho así ocurre cuando se opta por suplir la indicada omisión mediante la previsión legal relativa a que deba tenerse como día, el correspondiente al de la suscripción del título, pero aplicado al mes en que debe efectuarse el pago, y que si este mes no tuviere día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencerá el último día del mes.

SEXTO.—Criterio obligatorio. Por todo lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

PAGARÉ. CUANDO CONTIENE COMO ÉPOCA DE PAGO LA INDICACIÓN DE UN MES Y UN AÑO DETERMINADOS, SIN PRECISAR UN DÍA EXACTO, POR REGLA GENERAL VENCE EL DÍA DE SU SUSCRIPCIÓN APLICADO AL MES SEÑALADO PARA EL PAGO. Del contenido de los artículos 79, 80, 170, 171 y 174 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, deriva por un lado, que el pagaré debe contener la época de pago y, si no menciona la fecha de su vencimiento, se considerará pagadero a la vista; y por otro lado, que tratándose del pagaré suscrito a cierto tiempo fecha o a cierto tiempo vista, el legislador autorizó expresamente la posibilidad de señalar un mes cierto como época de pago, aunque no se identificara el día exacto del vencimien-

²³ Así lo dispone el artículo 171 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

"Artículo 171. Si el pagaré no menciona la fecha de su vencimiento, se considerará pagadero a la vista; si no indica el lugar de su pago, se tendrá como tal el del domicilio del que lo suscribe."

to, pues estableció en la ley que en tal caso debía tenerse para el vencimiento el día correspondiente al de la suscripción aplicado al mes en que debe efectuarse el pago, y que si ese mes no tuviere el día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencería el último día del mes. Ahora bien, por lo que toca a la emisión de un pagaré a día fijo, el legislador no fue explícito en autorizar la posibilidad de señalar sólo un mes y año determinados como época de pago del pagaré, sin embargo, es razonable y jurídico afirmar que en tal caso, debe aplicarse por analogía de razón la previsión legal relativa a que, aun cuando no se identifique el día exacto del vencimiento dentro de un cierto mes señalado como época de pago para el pagaré a día fijo, debe tenerse como tal, el día correspondiente al de la suscripción aplicado al mes en que debe efectuarse el pago, y que si este mes no tuviere el día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencerá el último día del mes. Lo anterior permite, además, preservar el valor funcional del título en la práctica comercial y uso cotidiano de los pagarés, al conservarse la forma de vencimiento establecida en su emisión; y posicionar a los destinatarios de tales normas mercantiles en un plano de igualdad, pues cuando se suscriba un pagaré en el que se establezca una época de pago determinada por la indicación de un mes cierto, pero sin dar certeza del día exacto en el que vence el título, la ley puede suplir la omisión mediante la indicada regla de tipo objetivo, sin que para tal efecto sea relevante que el título se haya suscrito a cierto tiempo fecha, a cierto tiempo vista, o a día fijo.

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 precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—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; 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, 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 en cuanto al fondo de los Ministros Arturo

Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

En términos de lo previsto en el artículo 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: La tesis aislada P. I/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PAGARÉ. CUANDO CONTIENE COMO ÉPOCA DE PAGO LA INDICACIÓN DE UN MES Y UN AÑO DETERMINADOS, SIN PRECISAR UN DÍA EXACTO, POR REGLA GENERAL VENCE EL DÍA DE SU SUSCRIPCIÓN APLICADO AL MES SEÑALADO PARA EL PAGO. Del contenido de los artículos 79, 80, 170, 171 y 174 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, deriva por un lado, que el pagaré debe contener la época de pago y, si no menciona la fecha de su vencimiento, se considerará pagadero a la vista; y por otro lado, que tratándose del pagaré suscrito a cierto tiempo fecha o a cierto tiempo vista, el legislador autorizó expresamente la posibilidad de señalar un mes cierto como época de pago, aunque no se identificara el día exacto del vencimiento, pues estableció en la ley que en tal caso debía tenerse para el vencimiento el día correspondiente al de la suscripción aplicado al mes en que debe efectuarse el pago, y que si ese mes no tuviere el día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencería el último día del mes. Ahora bien, por lo que toca a la emisión de un pagaré a día fijo, el legislador no fue explícito en autorizar la posibilidad de señalar sólo un mes y año determinados como época de pago del pagaré, sin embargo, es razonable y jurídico afirmar que en tal caso, debe aplicarse por analogía de razón la previsión legal relativa a que, aun cuando no se identifique el día exacto del vencimiento dentro de un cierto mes señalado como época de pago para el pagaré a día fijo, debe tenerse como tal, el día correspondiente al de la suscripción aplicado al mes en que debe efectuarse el pago, y que si este mes no tuviere el día correspondiente al del otorgamiento, el pagaré vencerá el último día del mes. Lo anterior permite, además, preservar el valor funcional del título

en la práctica comercial y uso cotidiano de los pagarés, al conservarse la forma de vencimiento establecida en su emisión; y posicionar a los destinatarios de tales normas mercantiles en un plano de igualdad, pues cuando se suscriba un pagaré en el que se establezca una época de pago determinada por la indicación de un mes cierto, pero sin dar certeza del día exacto en el que vence el título, la ley puede suplir la omisión mediante la indicada regla de tipo objetivo, sin que para tal efecto sea relevante que el título se haya suscrito a cierto tiempo fecha, a cierto tiempo vista, o a día fijo.

1a./J. 54/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 175/2016. Suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 22 de febrero de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 366/2015, sostuvo que si en el pagaré fundatorio se establece como fecha de vencimiento sólo un mes y año determinado, no puede considerarse como pagadero a "día fijo", porque si bien contiene dichos datos, no precisa el día; asimismo, tampoco es factible estimarlo a "cierto tiempo fecha" porque es necesario que se indique cuál es el plazo de vencimiento y a partir de qué día, mes y año comenzaría a contabilizarse, por lo que dicho documento carece de fecha de vencimiento; de ahí que es pagadero "a la vista".

El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el juicio de amparo directo 42/2016 cuaderno auxiliar 145/2016, sostuvo la tesis (V Región) 2o.11 C (10a.), de título y subtítulo: "PAGARÉ. ES DE VENCIMIENTO A CIERTO TIEMPO FECHA Y NO A LA VISTA, CUANDO EN ÉL SE PACTA COMO FECHA DE PAGO UN MES Y UN AÑO, Y SE COMPUTA EL PLAZO DE PAGO A PARTIR DE LA FECHA DE SUSCRIPCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo IV, agosto de 2016, página 2667, registro digital: 2012347.

Tesis de jurisprudencia 54/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRISIÓN PREVENTIVA. PROCEDE QUE LOS INculpADOS EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL MIXTO SOLICITEN LA REVISIÓN DE DICHA MEDIDA, DE CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 64/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 5 DE JULIO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. MAYORÍA DE TRES 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 Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTES: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES.

II. Competencia

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver 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 tres de abril de dos mil trece; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, en un tema que por su naturaleza penal corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.⁵

⁵ En sustento a lo anterior, se invoca la tesis P. I/2012 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL

III. Legitimación

12. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue denunciada por el Magistrado presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (al resolver el amparo en revisión *****). Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación prescrito en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ así como 226, fracción II,⁷ y 227, fracción II,⁸ de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

IV. Existencia

13. En principio, es menester destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se actualice la contradic-

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)."

⁶ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. ...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

⁷ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito."

⁸ "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."

ción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.⁹

14. 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.

15. 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.

16. 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 jurí-

⁹ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

dico: 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.

17. En el caso, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cumple con los requisitos de existencia de la contradicción de tesis denunciada. A continuación, se explicitan las razones por las cuales se estima su existencia:

18. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

En efecto, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

19. Al respecto, el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver los amparos en revisión ***** , ***** y ***** , de manera sustancial y coincidente refirió lo siguiente:

A. Respecto a la revisión de la prisión preventiva, mediante la imposición de medidas cautelares, no debe considerarse lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho y tampoco lo previsto en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación.

B. Lo anterior, en razón de que en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional, de dieciocho de junio de dos mil ocho, se dispuso que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, previsto en los artículos 16, párrafos segundo y décimo tercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20, y 21, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

C. Por tanto, si el acto reclamado deriva de un procedimiento penal en el que rigen reglas del sistema mixto y, por ende, no se emitieron con base en las disposiciones de ese nuevo sistema, es inconcuso que los normativos

constitucionales que lo prevén y que, en su caso deben observarse, son aquellos que estaban en vigor al momento en que se inició ese procedimiento.

D. En ese contexto, el hecho de que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, se derogara el décimo transitorio de la Ley de Amparo, que disponía que en los casos en los que no haya entrado el nuevo sistema de justicia penal, la suspensión en materia penal seguirá rigiéndose conforme a la Ley de Amparo a que se refiere el artículo segundo transitorio, no constituye una circunstancia que favorezca la pretensión relativa de revisar la prisión preventiva mediante la imposición de medidas cautelares en términos de lo previsto en los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

E. Al respecto, en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se indicó que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este último sistema procesal, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad.

F. En los procedimientos legislativos relativos a la reforma constitucional de junio de dos mil ocho, tanto el dictamen de la Cámara de Diputados como el de la Revisora, en cuanto al régimen de disposiciones transitorias, establecieron que en los procedimientos seguidos conforme al sistema anterior regirán todas las disposiciones vinculadas a dicho sistema y, en los nuevos procedimientos, serán vinculantes las nuevas disposiciones sin poder retrotraer las nuevas al pasado, por tratarse de sistemas distintos y para no generar incertidumbre jurídica.

G. De ahí que, aun cuando a partir del dieciocho de junio de dos mil dieciséis entró en vigor en todo el territorio nacional el sistema procesal penal acusatorio, ello no significa que a los asuntos iniciados con la legislación procesal anterior, deban aplicárseles las disposiciones concebidas bajo el nuevo paradigma contenidas en los diversos cuerpos normativos como la Constitución Federal, Ley de Amparo o Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que tal aplicación está sujeta a que la tramitación del asunto se haya iniciado bajo el nuevo sistema de justicia penal.

H. Al respecto, señaló que, en relación a las normas constitucionales, la doctrina como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sostenido que no puede afirmarse su aplicación retroactiva sin atentar contra el principio de supremacía constitucional, ya que, por regla general, no existe aplicación retroactiva de normas constitucionales, pues la Constitución Federal es una unidad coherente y homogénea. Así, las modifica-

ciones que se realicen en su contenido no afectan su identidad, pues permanece siempre con los anteriores atributos a pesar de los cambios que sufra en sus diversos preceptos.

I. Afirmó que en el sistema jurídico, la Constitución se ubica y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica y material. Por lo que, por su propia y especial naturaleza, se considera como unidad vinculada y uniforme en todo momento.

J. De esa manera, las disposiciones constitucionales originales como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, además de determinar el significado y alcance de las demás legislaciones, también tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente y temporal actos o situaciones jurídicas que acontecieron previamente a su entrada en vigor por disposición expresa, sea en su texto o en los artículos transitorios.

K. Por ende, no podría existir contradicción entre dos preceptos constitucionales, lo que incluye los transitorios, porque éstos contemplan la aplicación y vigencia de toda Ley Suprema; esto es, determinan excepciones o restricciones, tanto en la aplicación de sus disposiciones como de las que de ella derivan.

L. En ese contexto, la retroactividad de la ley como derecho fundamental contenido en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, puede realizarse cuando existe alguna reforma a las normas, siempre y cuando sea en beneficio del gobernado, pero en el caso, no puede aplicarse en forma retroactiva lo dispuesto en el ordinal 19 de la Constitución Federal, porque ese dispositivo forma parte de un sistema procesal nuevo que no puede ser calificado como benéfico o perjudicial, sino simplemente distinto y conforme a lo previsto en el cuarto transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto; y sólo se aplicará el nuevo sistema a los que de origen se inicien en ese procedimiento.

M. Lo dispuesto en los artículos 19 y cuarto transitorio de la Constitución Federal no se contradicen, sino que se complementan, ya que establecen con precisión los supuestos en los que se aplicarán y sus excepciones.

N. Precisó que con la entrada en vigor del nuevo sistema penal, la legislación sustantiva no varió, porque las descripciones típicas continúan siendo las mismas, lo que cambió fue la estructura del procedimiento que ahora

es acusatorio y oral; por lo que es inadmisibles que si un procedimiento penal se inició con el sistema mixto, al entrar en vigor el acusatorio, en automático deba regirse por las reglas de este último, porque al mezclar ambos sistemas se genera incertidumbre e inseguridad jurídica a los gobernados.

O. A manera de conclusión, se determinó que debe estarse a lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, y no a lo dispuesto en el diverso quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tratarse esta última de una ley secundaria y continuar vigente el primero de los numerales transcritos en comentario.

20. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al resolver los amparos en revisión ****, ****, ****, **** y ****, en lo que interesa, determinó lo siguiente:

A. Respecto a los casos de sustitución de la prisión preventiva, se debe aplicar el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, en beneficio del indiciado con miras a proteger el derecho humano de la libertad personal.

B. Estudio preliminar de prisión preventiva. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la prisión preventiva es una medida cautelar que tiene su fundamento en los artículos 18, primer párrafo, y 20, apartado A, fracción X, de la Constitución Federal, y se prevé como una medida para asegurar la presencia del imputado en el juicio y en los demás actos que se requiera su presencia; garantizar la seguridad de la víctima, ofendido, testigos de los hechos y de la comunidad en general; así como evitar la obstaculización del procedimiento o desarrollo en la investigación.

C. La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la prisión preventiva no es una medida indefinida ni permanente, pues si bien, antes de las reformas de junio de dos mil ocho, no se establecían límites para su duración, lo cierto es que ésta no puede ser mayor a la que la ley impone como pena, pues de lo contrario tendría efectos de sanción.

D. Al respecto, en el amparo en revisión 27/2012 de su índice, se señaló que la duración de dicha medida no puede ser mayor a la que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso; que la justificación se encuentra

en la preservación del desarrollo adecuado del proceso, en el aseguramiento de la ejecución de la pena, y en evitar los daños al ofendido, así como a la sociedad.

E. De tal suerte que, la libertad de una persona puede restringirse en forma apegada al principio de supremacía constitucional cuando perpetrado un delito existe riesgo de que la persona a la que se le atribuye su comisión pueda sustraerse de la acción de la justicia; hay posibilidad de que se entorpezca el proceso; pueda darse una reiteración delictiva; deba asegurarse la posible ejecución de la pena; o cuando sea factible que se provoquen daños al ofendido y a la sociedad.

F. No obstante lo anterior, indicó que la Carta Magna dispone a favor de todo gobernado la prerrogativa de que pueda permanecer en libertad mientras se sigue el proceso, en términos de los alcances de los principios de presunción de inocencia, debido proceso legal y plazo razonable, en atención a que con dichos principios es factible examinar la prisión decretada, en aras a los alcances determinados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe 2/97, así como lo estipulado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰

G. Respecto a la grave situación de las personas privadas de la libertad en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la publicación de su informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas y reiteró que la detención preventiva debe utilizarse de manera excepcional, y sólo con el objetivo de proteger los fines del proceso previniendo el riesgo de fuga o de entorpecimiento de las investigaciones; además, de acuerdo con criterios de necesidad, proporcionalidad y durante un plazo razonable.

H. Artículo quinto transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. De la interpretación literal del artículo quinto transitorio transcrito, se advierte que el legislador secundario precisó que los artículos 153 a 171 y 176 a 182 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pueden ser aplicados en tratándose de aquellas medidas privativas de libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legis-

¹⁰ Consideración que se sustentó con las tesis: 1a. CXXXVI/2012 (10a.), de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. DEBE DURAR UN PLAZO RAZONABLE."; así como la diversa 1a. CXXXVII/2012 (10a.), de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN." «publicadas en el *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, páginas 491 y 492, respectivamente».

lación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial.

I. Esto es, el legislador al precisar que el Código Nacional de Procedimientos Penales puede ser aplicado a procedimientos iniciados en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal oral, hace referencia al sistema tradicional. Ello en virtud de que el sistema tradicional es el sistema penal que se encontraba vigente previo al sistema de justicia penal acusatorio que se introdujo con las reformas constitucionales de junio de dos mil ocho.

J. Dada la claridad de la norma, no se puede interpretar que la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, se refiere al sistema de justicia penal acusatorio de aquellas entidades federativas cuyas legislaciones procesales en la materia lo habían implementado, pues nada dice al respecto.

K. Lo que se robustece con el artículo tercero transitorio del Decreto por el cual se reformó la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, donde el Constituyente Permanente estableció e incluyó el sistema de justicia penal y acusatorio en el sistema jurídico mexicano, en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20, y 21, párrafo séptimo, de la Constitución; pues en los artículos transitorios es donde se contempló un régimen de implementación del nuevo sistema.

L. De dicho artículo tercero transitorio se especificó que, no obstante lo establecido en el segundo transitorio, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20, y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contados a partir del día siguiente de la publicación del decreto; en las legislaciones que ya contaban con un sistema procesal penal acusatorio entraría en automático tal reforma.

M. En efecto, se dijo que dicha entrada en vigor se concibió en distintos momentos, como fue al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para aquellas entidades federativas que ya se habían anticipado a la reforma, y para aquellas que no lo anticiparon debían implementar el sistema penal acusatorio y juicios orales bajo ciertas modalidades relativas a su aplicación por regiones o por tipo de delito, con la obligación de que publicaran los ordenamientos legales en esta materia; momento en el que deberían emitir una declaratoria en la que se señalara expresamente que el sistema procesal acusatorio había sido incorporado en dichos ordenamientos.

N. Por tanto, si la reforma constitucional de junio de dos mil ocho entró en vigor para aquellas legislaciones de las entidades federativas que ya tenían implementado el sistema acusatorio oral, no se puede interpretar la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, va dirigido para aquellas entidades federativas donde ya tenían implementado el sistema acusatorio previo a las reformas constitucionales de junio de dos mil ocho; ni mucho menos a aquellas entidades que ya lo hubieran incorporado en sus ordenamientos legales vigentes con posterioridad a las reformas constitucionales de junio de dos mil ocho, pues, en este caso, ya se está hablando que cuentan con el sistema de justicia penal acusatorio adversarial cuando el legislador secundario hizo referencia al sistema de justicia penal que estaban en vigor antes, esto es, se reitera, el sistema penal tradicional.

O. Incluso, del artículo cuarto transitorio del decreto en comento, el Constituyente distinguió entre el sistema que ya había sido incorporado por las entidades federativas con anterioridad –segundo y tercero transitorios– y el sistema tradicional, al ser claro en decir que: "Cuarto. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto." Texto similar al artículo quinto transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales en estudio.

P. Otra consideración del porqué se estima que el artículo quinto transitorio prevé la aplicación del Código Nacional a procedimientos del sistema tradicional, exclusivamente en lo relativo a las medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva, es que el legislador también identificó al sujeto activo como inculpado o imputado, como la persona que podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas; esto es, la palabra inculpado se trata del sujeto activo en el procedimiento tradicional, pues así se refirió el legislador para identificarlo; y el Código Nacional de Procedimientos Penales no adoptó ese vocablo para identificar al sujeto activo, pues lo identifica como imputado, acusado o sentenciado.

Q. Por tanto, de la interpretación literal del artículo quinto transitorio, se llega a la conclusión, que un inculpado al que se le sigue un proceso penal con normas procesales del anterior sistema o tradicional puede solicitar al órgano jurisdiccional competente la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese de medidas cautelares, en el caso, el cese de la prisión preventiva y su sustitución por una diversa conforme a los artículos 153 a 171 y 176 a 182 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

R. Así, del análisis del artículo quinto transitorio se desprende que tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio oral, el inculpado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de la prisión preventiva, para efecto de que, en términos de los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se resuelva sobre la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese, en términos de las reglas de prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución Federal, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales; y en caso de sustituir la medida cautelar o cesación de prisión preventiva, aplicará en lo conducente la vigencia de la misma, en términos de los artículos 176 a 182 del citado ordenamiento adjetivo.

S. Irretroactividad de la ley. Es pertinente señalar que el diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho decreto fue resultado de una discusión sobre la necesidad de incorporar al derecho interno la obligación de los órganos del Estado, de respetar, aplicar y hacer efectivos los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales celebrados por México.

T. Conviene destacar que la libertad personal provisional bajo caución es un derecho sustantivo respecto del cual rige la excepción contenida en el artículo 14 de la Constitución Federal, consistente en la aplicación retroactiva de la ley en beneficio del reo, dado que se trata de un derecho fundamental de los gobernados.¹¹ Haciendo la precisión de que el Juez es el competente para determinar lo relativo a la aplicación de la ley penal más favorable.¹²

¹¹ Consideración que se sustentó con el criterio que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 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." «publicada en el *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 333».

¹² Al efecto, aplicó el criterio jurisprudencial 1a./J. 7/95, de rubro: "RETROACTIVIDAD. APLICACIÓN DE LA LEY PENAL MÁS FAVORABLE. DEBE HACERSE EN EL PROCESO PENAL POR LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ORDINARIA COMPETENTE Y NO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS." «publicada en el *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 1995, página 124».

U. En ese contexto, se destacó que el artículo quinto transitorio del decreto de reforma, contempla normas procesales más benéficas para todo procesado con el anterior sistema tradicional, en tratándose de aquellas medidas privativas de libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial, pues su aplicación tiende a proteger el derecho humano de la libertad.

V. Máxime que lo anterior es acorde con el principio de presunción de inocencia, en el que se plasma la necesidad de enfatizar que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad. Asimismo, se cumple con el principio de progresividad de derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

W. En ese orden de ideas, al tratarse del derecho fundamental de la libertad, se considera que la porción normativa tiene los alcances literales para que sea procedente en un sistema tradicional, esto es, aquélla es aplicable para los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio y oral, que comenzaron a tramitarse con base en lo previsto en el sistema de justicia penal tradicional, en los términos que prevén los ordenamientos procesales penales vigentes en la época en que sucedieron los hechos delictivos.

X. Justificación del por qué no se está ante restricción constitucional. En el decreto por el cual se reformó la Constitución Federal el dieciocho de junio de dos mil ocho, el Constituyente Permanente estableció e incluyó el sistema de justicia penal y acusatorio en el sistema jurídico mexicano y también contempló en régimen de implementación del nuevo sistema a través de varios artículos transitorios, entre los que se encuentra el cuarto.

Y. De acuerdo a dichos transitorios, las nuevas disposiciones constitucionales entraron en vigor al día siguiente de su publicación en todos los Estados que para entonces ya habían incorporado el nuevo sistema penal acusatorio en sus ordenamientos legales; empero, se condicionó su vigencia a la emisión de una declaratoria en los órganos de difusión oficiales. En cuanto a los que aún no implementaba el nuevo sistema, se precisó que las nuevas disposiciones entrarían en vigor hasta que la legislación secundaria correspondiente así lo estableciera, sin exceder de un plazo de ocho años.

AA. Respecto al contenido del artículo cuarto transitorio, en el que se estipuló que los procedimientos penales con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, serían concluidos conforme a

las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto, se estableció una excepción al principio de retroactividad en beneficio en materia penal, al disponer que las modificaciones a la Constitución sólo se aplicarían a los procedimientos iniciados una vez que entró en vigor el mencionado sistema de justicia, pues con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto para evitar que los inculpados ya sujetos a proceso obtengan su aplicación a su favor de reglas posteriores que consideren más benéficas.

BB. En otra parte, en el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en su artículo tercero transitorio se estableció, sustancialmente, que en los procedimientos penales que a la entrada en vigor de dicho ordenamiento se encuentren en trámite continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento de inicio de aquéllos. De igual manera, en reforma de diecisiete de junio de dos mil dieciséis se mantuvo tal consideración. De ahí que el artículo cuarto transitorio constitucional no se trata de una restricción para aplicar el artículo quinto transitorio del Código Nacional.

CC. Se dice lo anterior, porque al momento en que se emitieron las reformas constitucionales de junio de dos mil ocho, el Constituyente Mexicano no tenía contemplada la existencia de un Código Nacional de Procedimientos Penales para toda la República Mexicana; por el contrario, consideró que en los Estados que ya contaban con una legislación del sistema acusatorio oral, debían emitir una declaratoria con el señalamiento de que el sistema se incorpora a dichos ordenamientos. Es decir, el legislador secundario creó un Código Nacional que no se tenía contemplado.

DD. En la publicación del primer Código Nacional de Procedimientos Penales, en el artículo tercero transitorio, se precisó que en las normas procesales de los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor quedarán abrogados y que los procedimientos penales que a la entrada en vigor del código se encuentren en trámite continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de aquéllos.

EE. En un inicio, la fecha en que ocurrieron los hechos era la pauta para establecer la aplicación del Código Nacional en comento, cuando actualmente es al inicio del procedimiento. Por tanto, como la aplicabilidad no depende del hecho, sino a partir del inicio del procedimiento y existen diversas interpretaciones para definir cuándo inicia el procedimiento, no se puede afirmar la existencia de una restricción constitucional expresa del Constituyente Mexicano.

FF. Debe dilucidarse si las medidas cautelares son autónomas al procedimiento o no, pues en el sistema tradicional se comprende la averiguación previa, las etapas de preinstrucción, instrucción, primera instancia y segunda instancias; mientras el Código Nacional comprende etapas de investigación inicial y complementaria, intermedia, de preparación de juicio y de juicio.

GG. Si bien, las medidas cautelares son parte del procedimiento, lo relativo o vinculado a la libertad escapa de lo procesal, de tal manera que puede interpretarse que son autónomas al mismo, tomando en cuenta que la libertad es un derecho sustantivo, mas no un derecho procesal para poder interpretar que pertenece o forma parte del procedimiento, ni mucho menos que se trata de una regla. Así, al existir dos interpretaciones, en atención al principio *pro homine*, se debe estar con la restricción más plausible al derecho humano de la libertad.

HH. El Constituyente Permanente nunca restringió la aplicación de las medidas cautelares previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para ser aplicadas a procedimientos del sistema tradicional, ya que, por el contrario, con el artículo quinto transitorio el legislador pretendió dar derechos a los inculcados acorde al principio de presunción de inocencia, así como el de progresividad.

21. 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 posibilidad de revisar, modificar, sustituir o cesar la prisión preventiva impuesta a inculcados que están siendo procesados bajo las reglas del sistema penal mixto, aplicando las reglas del diverso sistema penal acusatorio, en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis que refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales.

22. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes **sí existió** un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.

23. Los Tribunales Colegiados resolvieron amparos en revisión, donde el acto reclamado consistió en determinar, si el Juez de la causa penal puede imponer, revisar, sustituir, modificar o cesar la prisión preventiva de conformidad con el contenido del artículo cuarto transitorio de la Constitución

Federal, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, o bien, aplicando las reglas del diverso sistema penal acusatorio, como lo permite el artículo quinto transitorio del decreto publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, que refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales.

24. En efecto, el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** refirió, sustancialmente, que en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional, se dispuso que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, previsto en los artículos 16, párrafos segundo y décimo tercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto. Por tanto, si el acto reclamado deriva de un procedimiento penal en el que rigen reglas del sistema mixto, es inconcuso que la normativa que debe observarse, es aquella que estaba en vigor al momento en que se inició ese procedimiento.

25. En relación con las normas constitucionales, señaló que tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no pueden afirmar su aplicación retroactiva sin atender en contra del principio de supremacía constitucional, ya que, por regla general, no existe aplicación retroactiva de normas constitucionales, pues la Constitución Federal es una unidad coherente y homogénea.

26. En el sistema jurídico, la Constitución se ubica y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica y material. Por lo que, por su propia y especial naturaleza, se considera como una unidad vinculada y uniforme en todo momento.

27. De ahí que la retroactividad de la ley como derecho fundamental contenido en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, puede realizarse cuando existe alguna reforma a las normas, siempre y cuando sea en beneficio del gobernado, pero en el caso no puede aplicarse en forma retroactiva lo dispuesto en el ordinal 19 de la Constitución Federal, porque ese dispositivo forma parte de un sistema procesal nuevo que no puede ser calificado como benéfico o perjudicial, sino simplemente distinto.

28. Y conforme a lo previsto en el cuarto transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto; y se aplicará el nuevo sistema a los que de origen se inicien en ese procedimiento.

29. Mientras que **el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** precisó, sustancialmente, que del artículo quinto transitorio se advierte que el legislador secundario precisó que los artículos 153 a 171 y 176 a 182 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pueden ser aplicados en tratándose de aquellas medidas privativas de libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial.

30. Al efecto, refirió que del contenido de los artículos tercero y cuarto transitorios del Decreto por el cual se reformó la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se advierte la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

31. Que respecto a la entrada en vigor se concibió en distintos momentos, como fue al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para aquellas entidades federativas que ya se habían anticipado a la reforma, y para aquellas que no lo anticiparon debían implementar el sistema penal acusatorio y juicios orales bajo ciertas modalidades relativas a su aplicación por regiones o por tipo de delito, con la obligación de que publicaran los ordenamientos legales en esta materia; momento en el que deberían emitir una declaratoria en la que se señalara expresamente que el sistema procesal acusatorio había sido incorporado en dichos ordenamientos.

32. Afirmó que el Constituyente Permanente nunca restringió la aplicación de las medidas cautelares previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para ser aplicadas a procedimientos del sistema tradicional; por el contrario, con el artículo quinto transitorio el legislador pretendió dar derechos a los inculcados, acorde al principio de presunción de inocencia y progresividad.

33. La libertad personal provisional bajo caución es un derecho sustantivo respecto del cual rige la excepción contenida en el artículo 14 de la Constitución Federal, consistente en la aplicación retroactiva de la ley en beneficio del reo, dado que se trata de un derecho fundamental de los gobernados. Haciendo la precisión de que el Juez es el competente para determinar lo relativo a la aplicación de la ley penal más favorable.

34. En ese contexto, destacó que el artículo quinto transitorio del decreto de reforma mencionado contempla normas procesales más benéficas para todo procesado con el anterior sistema tradicional, en tratándose de

aquellas medidas privativas de libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial, pues su aplicación tiende a proteger el derecho humano de la libertad.

35. Máxime que lo anterior es acorde con el principio de presunción de inocencia, en el que se plasma la necesidad de enfatizar que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad. Asimismo, se cumple con el principio de progresividad de derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

36. De lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que los órganos contendientes se pronunciaron respecto a si es posible imponer, revisar, revocar, modificar o cesar la revisión de la prisión preventiva decretada a un procesado en el sistema penal inquisitivo, bajo las reglas procesales del Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable al sistema acusatorio adversarial, como así lo manda el quinto transitorio de la reforma publicada a dicho ordenamiento el diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

37. **Tercer requisito. Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Finalmente, de las constancias se advierte que los puntos de vista de los órganos jurisdiccionales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

¿Procede imponer, revisar, modificar, sustituir o cesar la prisión preventiva impuesta a inculpados que están siendo procesados bajo las reglas del sistema penal tradicional, aplicando las reglas del diverso sistema penal acusatorio, como así lo prevé el artículo quinto transitorio del decreto publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis que reforma el Código Nacional de Procedimientos Penales?

V. Criterio que debe prevalecer

38. Como primer punto, es necesario determinar que, de acuerdo con la secuencia de incorporación normativa e implementación del sistema procesal acusatorio, se han presentado diversas reformas de carácter constitucional y secundario, las cuales configuran un bloque de estandarización que debe interpretarse en su conjunto. Para comprender tal afirmación, es necesario analizar la secuencia normativa correspondiente, como a continuación se realiza:

39. **Reforma constitucional.** Al respeto, debe decirse que el dieciocho de junio de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII, del artículo 115 y la fracción XIII, del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma por la que se incorporó al orden constitucional el sistema procesal penal acusatorio y oral.

40. En efecto, esta reforma, como expresamente se sostuvo en la exposición de motivos, se dio porque el proceso penal mixto contradecía las nociones de justicia y los principios del debido proceso, lo que generaba injusticia e impunidad:

El estándar probatorio tan excesivo exigido en este plazo se traduce de facto en que el imputado tenga que defenderse ante su propio acusador, es decir, ante el Ministerio Público, en un entorno en el que no puede haber contradicción de la prueba, porque apenas se está preparando el caso desde la perspectiva de una de las partes y sin tercero imparcial. Obligar al imputado a defenderse ante su propio acusador **contradice las más elementales nociones de justicia y los principios fundamentales del debido proceso. La idea de que el imputado puede defenderse en averiguación previa ha solidado generar demagogia, injusticia e impunidad.**

41. El propio dictamen de la Cámara de Diputados señaló que el modelo procesal penal vigente se encontraba superado y que se debía migrar a un sistema con mayores garantías:

"En términos generales, lo anterior, nos lleva a concluir que el modelo de justicia penal vigente, **ha sido superado por la realidad** en que nos encontramos inmersos. En tal virtud, se propone un **sistema garantista**, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último."

42. Así, del análisis de la exposición de motivos, sus correspondientes dictámenes y debates en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, se advierte que el Constituyente Reformador determinó que **en un contexto de respeto irrestricto a los derechos humanos** debía incorporarse al orden jurídico mexicano el sistema procesal penal acusatorio y oral, sustentado en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Principios que responden a una necesidad clara de transparencia de los juicios penales, tanto para quienes intervienen en ellos, como para cualquier observador en general.

43. La intención del Poder Reformador de la Constitución estribó en el **establecimiento de un nuevo sistema de justicia penal en el país**. Esto, ante el menoscabo generalizado de confiabilidad en la actividad desarrollada por las instituciones de procuración y administración de justicia penal, en el cual, la incertidumbre jurídica e impunidad la caracterizaban, lo que insatisfacía las necesidades de las partes que intervenían en esos procesos, además de envolver, en algunos casos, prácticas de corrupción.

44. Lo anterior se vio reflejado de manera esencial en el apartado A del artículo 20 de la Carta Magna,¹³ del que se obtiene que el sistema penal de corte acusatorio y oral, tiene las características siguientes:

a. Se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Los principios deben observarse tanto en las audiencias preliminares como en el juicio oral; hecha excepción de la forma anticipada de la terminación del juicio mediante el procedimiento abreviado, cuya lógica es totalmente distinta.

¹³ Al efecto, el contenido de dicha porción normativa es el que sigue:

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

"A. De los principios generales:

"I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

"II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del Juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

"III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

"IV. El juicio se celebrará ante un Juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

"V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

"VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

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

"VIII. El Juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

"IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

"X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio. ..."

b. Tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

c. Tiene como parámetros de actuación la oralidad y el control judicial mediante la práctica de audiencias, como regla general públicas, que deben desarrollarse de manera continua y concentrada.

d. Las audiencias deberán estar presididas por el Juez, ante quien, en el juicio oral, se desahogaran los elementos de prueba y procederá a valorarlos para emitir su decisión.

e. Únicamente tienen el carácter de pruebas, para efectos de sentenciar los elementos desahogados en audiencia de juicio oral, con las excepciones legales de admisión de prueba anticipada, que por su naturaleza requieran desahogo previo.

f. La etapa de juicio deberá tramitarse ante un Juez que no haya conocido del caso en las audiencias preliminares.

g. La carga de la prueba para demostrar culpabilidad recae en la parte acusadora.

h. Impera la igualdad procesal de las partes para sostener la acusación o la defensa. Los argumentos y elementos de prueba que presenten se desarrollaran de manera pública, contradictoria y oral. Ninguna de las partes podrá tratar asuntos con el juzgador en forma individualizada, se requiere la presencia de la contraparte, salvo las excepciones constitucionalmente previstas.

i. La valoración de elementos que configuren prueba se realizará de manera libre y lógica.

j. Son procedentes los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, en los términos en que se regulen en las leyes procesales penales.

k. La convicción de culpabilidad determina el dictado de sentencia condenatoria.

l. Procede la declaratoria de nulidad para las pruebas obtenidas con violación material a derechos fundamentales.

m. Existe límite temporal máximo de dos años de duración de la medida cautelar de prisión preventiva.

n. Se reconoce el derecho del imputado a contar con una defensa adecuada, con la asistencia de un abogado que designará libremente o, en su caso, la autoridad judicial deberá designarle un defensor público. Para lo cual, debe existir un servicio de defensoría pública de calidad para la población y que asegure las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

o. La intervención de Jueces de control es necesaria para resolver, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los imputados y de las víctimas u ofendidos.

p. Previsión de mecanismos alternativos de solución de controversias, en los que se asegure la reparación del daño y se establezcan los casos en que se requiera supervisión judicial.

q. Previsión legal de los supuestos y condiciones que permitan al Ministerio Público considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal.

45. Ahora bien, señaladas las razones y fundamentos que persiguió la reforma constitucional, debe hacerse notar que la propia Constitución previó para el entendimiento de su vigencia reglas específicas en las normas transitorias del decreto.

46. En el artículo transitorio segundo, se precisó que el sistema procesal penal acusatorio, previsto en los artículos 16, párrafos segundo y décimo tercero, 17 párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20, y 21, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, **entraría en vigor cuando lo estableciera la legislación secundaria correspondiente, sin exceder del plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de dicho decreto.**

47. Para lo anterior, se impuso a los órganos legislativos de la Federación, Estados y del Distrito Federal [en ese entonces], la obligación de implementar la expedición y modificaciones a los ordenamientos legales pertinentes para incorporar el sistema procesal acusatorio; a lo que debería seguir la expedición y publicación de la declaratoria en la que expresamente se adoptara dicho sistema.

48. Además, en el artículo cuarto transitorio de la citada reforma constitucional, se estableció que los **procedimientos penales iniciados con ante-**

rioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto. Esto, en relación con las reformas a los artículos 16, párrafos segundo y décimo tercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20, y 21, párrafo séptimo, de la Constitución Federal. En consecuencia, para la tramitación de los procedimientos penales debería tomarse en cuenta el sistema procesal penal vigente, en términos normativos, al momento en que se iniciaran aquéllos.¹⁴

49. Facultad del Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental. Como se ha indicado, el dieciocho de junio de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia penal, cuyo objetivo fue transitar de un sistema de justicia penal mixto a uno de corte acusatorio-adversarial, lo que implicó revolucionar la concepción de todo el proceso penal y construir un nuevo sistema a partir de un paradigma distinto.

¹⁴ Lo que se corrobora con su lectura, que dice lo siguiente:

"Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este decreto.

"En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

"En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales."

"Tercero. No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto (sic); 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio segundo."

"Cuarto. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto (sic); 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto."

50. Es por ello que en México se buscó dejar atrás sus procedimientos inquisitivos y sustituirlos por normas garantistas que reforzaran el Estado de derecho; y para consolidar un sistema de justicia penal de tales características, se concedió un plazo de ocho años, a fin de que las entidades como la Federación lograran realizar las modificaciones legislativas, operativas y de infraestructura necesarias para operar el nuevo modelo de justicia.

51. No obstante lo anterior, las diferencias entre dichos ordenamientos pusieron de relieve la necesidad de unificar la materia sustantiva penal, ya que aquéllas impactaban en la calidad de justicia; así como la implementación e interpretación del modelo acusatorio quedaba a discreción de las autoridades locales; para ello, se concedió la facultad al Congreso de la Unión para que expidiera el Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁵

52. De ahí que en la exposición de motivos se precisó que sólo el Congreso de la Unión es la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en cuanto a la observancia y aplicación de las normas adjetivas penales.

53. También se indicó que el Congreso de la Unión es parte esencial del Estado, pues tiene facultades expresamente definidas en el Texto Constitucional, siendo la legislativa, administrativa, política, jurisdiccional y electoral, todas ellas sustanciales para el trabajo legislativo, encontrando su fundamento en el artículo 49 de la Constitución Federal, en el que se establece la forma en que se integra el Estado Mexicano. Teniendo así, que el Poder Legislativo se compone por el Congreso de la Unión y sus respectivas Cámaras Legislativas de Senadores y Diputados; de ahí que cuente con facultades para legislar.

54. Dadas las consideraciones expuestas se aprobó la reforma de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, por medio del cual, se otorgó de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad para expedir una legislación única en materia procedimental penal, entre otras.¹⁶

¹⁵ Al efecto se dijo: "El ámbito territorial de validez de dicho ordenamiento será en toda la República, con independencia del ámbito de validez de la norma que establezca el tipo penal que se persiga. El Código Nacional de Procedimientos Penales regulará en todas sus etapas el proceso penal, la aplicación de sus reglas quedará reservada a la jurisdicción federal o local competente."

¹⁶ Dicho ordenamiento constitucional, el ocho de octubre de dos mil trece, se reformó para quedar de la siguiente manera:

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

"...

55. Ahora bien, precisada la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal única, en su régimen transitorio segundo y tercero, sustancialmente, indicó que la legislación única en la materia procedimental penal que expida entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis; precisando, además, que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.¹⁷

56. **Código Nacional de Procedimientos Penales.** Con la finalidad de atender la reforma de la Constitución Federal y a efecto de unificar la normativa procesal; el cinco de marzo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, que sería el instrumento legal que sustituyera a los treinta y tres Códigos de Procedimientos Penales que se aplicaban en el territorio mexicano; **ello, con la finalidad de establecer elementos procesales homogéneos y congruentes con el establecimiento de un sistema penal acusatorio y oral.**

¹⁷XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

¹⁷ Al respecto, se establece lo siguiente:

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que **inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.**"

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

57. Para ello, se estableció la estructura que persigue, sistematizando las figuras procesales de acuerdo a su naturaleza; se indicó que dicha norma procesal penal tiene un ámbito de aplicación que debe estar precisado por el legislador; y, para el caso, se determinó su observancia general en toda la República Mexicana; se hizo hincapié en los principios que lo rigen como estándar mínimo: publicidad, intermediación, contradicción, concentración y continuidad; de igual manera se indicaron los actos procesales correspondientes a la audiencia inicial, investigación complementaria, etapa intermedia, fase escrita, fase oral, etapa de juicio, así como el conocimiento del caso por el tribunal; se precisaron los recursos que procedan en dicho procedimiento.

58. Finalmente, en el régimen transitorio se estableció que el código procesal penal para la República Mexicana sería el ordenamiento único que aplicará al proceso penal en todo el territorio nacional, de conformidad con las distintas reglas para su aplicación que se prevén en los artículos transitorios.

59. De esta manera, se previó que la entrada en vigor del código sería gradualmente en los términos previstos de la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República, sin que excediera del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

60. Por lo que, atendiendo a las gradualidades de vigencia, el Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del código quedaban abrogados; sin embargo, respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del ordenamiento se encuentren en trámite, se indicó, continuarían sustanciándose de conformidad con la legislación aplicable en el momento de inicio de los mismos.¹⁸

¹⁸ Al respecto, los artículos transitorios quedaron de la siguiente manera:

"Artículo primero. Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo a los artículos siguientes."

"Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016."

61. Ahora bien, la reforma al ordenamiento nacional, que para el caso interesa, es la siguiente: **Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales de diecisiete de junio de dos mil dieciséis**. Se publicó en el Diario

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código **entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente**, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

"Artículo tercero. Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados, sin embargo **respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos**.

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los Códigos de Procedimientos Penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

"Artículo cuarto. Derogación tácita de preceptos incompatibles

"Quedan derogadas todas las normas que se opongan al presente decreto, con excepción de las leyes relativas a la jurisdicción militar así como de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada."

"Artículo quinto. Convalidación o regularización de actuaciones

"Cuando por razón de competencia por fuero o territorio, se realicen actuaciones conforme a un fuero o sistema procesal distinto al que se remiten, podrá el órgano jurisdiccional receptor convalidarlas, siempre que de manera, fundada y motivada, se concluya que se respetaron las garantías esenciales del debido proceso en el procedimiento de origen.

"Asimismo, podrán regularizarse aquellas actuaciones que también de manera fundada y motivada el órgano jurisdiccional que las recibe, determine que las mismas deban ajustarse a las formalidades del sistema procesal al cual se incorporarán."

"Artículo sexto. Prohibición de acumulación de procesos

"No procederá la acumulación de procesos penales, cuando alguno de ellos se esté tramitando conforme al presente código y el otro proceso conforme al código abrogado."

"Artículo séptimo. De los planes de implementación y del presupuesto

"El Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto de la Defensoría Pública Federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y toda dependencia de las entidades federativas a la que se confieran responsabilidades directas o indirectas por la entrada en vigor de este código, deberán elaborar los planes y programas necesarios para una adecuada y correcta implementación del mismo y deberán establecer dentro de los proyectos de presupuesto respectivos, a partir del año que se proyecte, las partidas necesarias para atender la ejecución de esos programas, las obras de infraestructura, la contratación de personal, la capacitación y todos los demás requerimientos que sean necesarios para cumplir los objetivos para la implementación del sistema penal acusatorio."

"Artículo octavo. Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del **Código Nacional de Procedimientos Penales**; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley Federal de Defensoría Pública; del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito.

62. Al respecto, se señaló que no obstante que el Código Nacional de Procedimientos Penales es un ordenamiento de reciente expedición, la entrada en vigor del mismo en algunas entidades de la República, ha permitido identificar que se requerían algunos ajustes para su adecuada aplicación en

"Artículo noveno. Auxilio procesal

"Cuando una autoridad penal reciba por exhorto, mandamiento o comisión, una solicitud para la realización de un acto procesal, deberá seguir los procedimientos legales vigentes para la autoridad que remite la solicitud, salvo excepción justificada."

"Artículo décimo. Cuerpos especializados de policía

"La Federación y las entidades federativas a la entrada en vigor del presente ordenamiento, deberán contar con cuerpos especializados de policía con capacidades para procesar la escena del hecho probablemente delictivo, hasta en tanto se capacite a todos los cuerpos de policía para realizar tales funciones."

"Artículo décimo primero. Adecuación normativa y operativa

"A la entrada en vigor del presente código, en aquellos lugares donde se inicie la operación del proceso penal acusatorio, tanto en el ámbito federal como en el estatal, se deberá contar con el equipamiento necesario y con protocolos de investigación y de actuación del personal sustantivo y los manuales de procedimientos para el personal administrativo, pudiendo preverse la homologación de criterios metodológicos, técnicos y procedimentales, para lo cual podrán coordinarse los órganos y demás autoridades involucradas."

"Artículo décimo segundo. Comité para la evaluación y seguimiento de la implementación del nuevo sistema

"El consejo de coordinación para la Implementación del sistema de justicia penal, instancia de coordinación nacional creada por mandato del artículo noveno transitorio del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 18 de junio de 2008, constituirá un Comité para la Evaluación y Seguimiento de la implementación del nuevo sistema, el cual remitirá un informe semestral al señalado consejo."

"Artículo décimo tercero. Revisión legislativa

"A partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y la Conferencia Nacional de Procuradores remitirán, de manera semestral, la información indispensable a efecto de que las Comisiones de Justicia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión evalúen el funcionamiento y operatividad de las disposiciones contenidas en el presente código."

diversas entidades federativas y en la Federación, lo que resultó de especial importancia reformar el ordenamiento de mérito, a fin de lograr que su operación sea de la mejor manera.

63. Lo anterior también implicaría a nivel federal la adecuación de diversos ordenamientos orgánicos y sustantivos que coadyuven a la mejor operación y funcionamiento del sistema acusatorio en nuestro país. Ello, sin perjuicio de que eventualmente se requieran más reformas a otros ordenamientos con la finalidad de continuar instrumentando de mejor manera la operación del sistema procesal penal previsto en nuestro Código Nacional.

64. Ahora bien, en su artículo segundo transitorio, se estableció que las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, al Código Penal Federal, a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los artículos 2, 13, 44 y 49 de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y a los artículos 21, en su fracción X, 50 Bis y 158 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entrarán en vigor, en términos de lo previsto por el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014. Asimismo, **que los procedimientos que se encuentren en trámite, relacionados con las modificaciones a los preceptos legales contemplados en dicho decreto, se resolverán de conformidad con las disposiciones que les dieron origen.**¹⁹

¹⁹ Los transitorios establecen lo siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación salvo lo previsto en el siguiente artículo."

"Segundo. Las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, al Código Penal Federal, a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 2, 13, 44 y 49 de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y los artículos 21 en su fracción X, 50 Bis y 158 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entrarán en vigor en términos de lo previsto por el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

"Los procedimientos que se encuentren en trámite, relacionados con las modificaciones a los preceptos legales contemplados en el presente decreto, se resolverán de conformidad con las disposiciones que les dieron origen."

"Tercero. Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán contar con una autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso. Asimismo, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de creación de las autoridades de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso de la Federación y de las entidades federativas, se deberán emitir los acuerdos y lineamientos que regulen su organización y funcionamiento."

65. Asimismo, resulta oportuno precisar que el artículo quinto transitorio del decreto de reforma, establece las pautas para regular las cuestiones de medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial.

66. De la relatoría de las reformas al Código Nacional, se advierte que en todo momento en los artículos transitorios el parámetro de aplicación normativa tiene como regla que los procedimientos penales deberán tramitarse de acuerdo a la legislación procesal vigente a partir de que se iniciaron los mismos. Lo que implica que, tratándose de los procedimientos iniciados bajo las reglas del sistema procesal tradicional, deberían continuar su tramitación y conclusión, al tenor de dicho sistema.

Criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

67. Ahora bien, para dar inicio al tema motivo de la presente contradicción, como primer punto, debe enfatizarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, con todo lo que ello pudo implicar, instauró un "nuevo sistema penal" que abandonara completamente la tendencia mixta diseñada para que en forma escrita, en su mayoría, y mínimamente en forma oral, se llevara a cabo el pro-

"**Cuarto.** Las disposiciones del presente decreto relativas a la ejecución penal, entrarán en vigor una vez que entre en vigor la legislación en la materia prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Quinto.** Tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, el inculpado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas, para efecto de que, el Juez de la causa, en los términos de las reglas 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales, habiéndose dado vista a las partes, para que el Ministerio Público investigue y acredite lo conducente, y efectuada la audiencia correspondiente, el órgano jurisdiccional, tomando en consideración la evaluación del riesgo, resuelva sobre la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese, en los términos de las reglas de prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales. En caso de sustituir la medida cautelar, aplicará en lo conducente la vigilancia de la misma en términos de los artículos 176 a 182 del citado código."

"**Sexto.** La Procuraduría General de la República propondrá al seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública la consecución de los acuerdos que estime necesarios entre las autoridades de las entidades federativas y la Federación en el marco de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal."

cedimiento penal inquisitivo y adoptara un perfil acusatorio, esto es, un procedimiento totalmente oral y con principios que le permitieran erigirse como un procedimiento garantista. Apreciándose, que se creó un sistema sustancialmente diferente al anterior y que para el entendimiento de su vigencia, previó las reglas específicas en las normas transitorias del decreto que le dio origen.

68. Al respecto, como ya se había mencionado, en su régimen transitorio en el artículo cuarto del decreto publicado el 18 de junio de 2008, se estableció lo siguiente:

"Cuarto. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto (sic); 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto."

69. Por otro lado, la directriz establecida en el artículo quinto transitorio del decreto de reforma a diversos ordenamientos jurídicos, entre ellos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016, que es materia de análisis de la presente contradicción, señala:

"Quinto. Tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, el inculpado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas, para efecto de que, el Juez de la causa, en los términos de los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales, habiéndose dado vista a las partes, para que el Ministerio Público investigue y acredite lo conducente, y efectuada la audiencia correspondiente, el órgano jurisdiccional, tomando en consideración la evaluación del riesgo, resuelva sobre la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese, en términos de las reglas de prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales. En caso de sustituir la medida cautelar, aplicará en lo conducente la vigilancia de la misma en términos de los artículos 176 a 182 del citado código."

70. Como puede advertirse de lo anterior, ambos artículos transitorios contienen una condición de regulación respecto a los procedimientos penales inquisitivo y acusatorio, pues, por un lado, el artículo cuarto transitorio

constitucional estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada del sistema acusatorio serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

71. Sin embargo, el quinto transitorio de la reforma al Código Nacional publicada el 17 de junio de 2016, otorga la posibilidad a los inculpadados o imputados a quienes se les instruye un proceso penal en el sistema procesal inquisitivo soliciten la revisión, modificación, sustitución o cese de la prisión preventiva que les hayan impuesto, pero aplicando las reglas del sistema penal acusatorio.

72. Lo anterior, podría llevar a considerar que posiblemente existe una divergencia en las disposiciones transitorias de la Constitución Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues el artículo quinto transitorio de este último ordenamiento habilita a que las medidas privativas de libertad o de prisión preventiva impuestas en términos de lo establecido en los códigos procesales locales o el federal, a petición de parte sean revisadas por los Jueces del sistema mixto aplicando las reglas que al respecto establece el Código Nacional que rige el procedimiento penal acusatorio.

73. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera necesario precisar que el sistema penal de corte acusatorio y oral existe y está vigente en la medida en que fue aprobado por el Constituyente Permanente con la reforma de 18 de junio de 2008 y su **vigencia en todo el país**, sin distinción alguna, es desde el 17 de junio de 2016. Sin embargo, para ordenar su entrada en vigor y permitir que el sistema inquisitivo aún vigente terminara correctamente, en una norma transitoria, estableció **desde 2008**, que los procedimientos iniciados con este último terminarían bajo su normatividad.

74. No obstante que pudiera considerarse que el carácter constitucional de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, respecto de diversos dispositivos para incorporar el sistema procesal penal acusatorio al orden jurídico mexicano, con todos sus transitorios, es de orden prevaeciente frente a cualquier otra norma de carácter secundario; sin embargo, se considera que la respuesta a la materia de la contradicción no se encamina a resolver un problema de supremacía o jerarquía constitucional que deba prevalecer frente a los artículos transitorios de la norma secundaria, como lo es el Código Nacional de Procedimientos Penales; por el contrario, se considera que se está en presencia de **una adecuación sistemática y secuencial de normas transitorias para lograr la eficacia del sistema procesal penal acusatorio, sin soslayar los derechos humanos de las personas que por la vigencia de**

los sistemas procesales penales en sucesión, quedan sujetos a la culminación de los procedimientos que se les instruyen bajo las reglas del sistema tradicional.

75. En ese sentido, a pesar de que desde la expedición de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en el artículo cuarto transitorio, se precisó que los sistemas procesales penales debían culminarse con las leyes que estaban vigentes al momento de su inicio, refiriéndose a los procedimientos de carácter tradicional (lo que de hecho se refrendó en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del cinco de marzo de dos mil catorce); ello hace permisible que el legislador federal estableciera la directriz prevista en el artículo quinto transitorio del decreto de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, citada, en la que habilita a los Jueces del sistema mixto a que, a petición de parte, tomando en consideración la evaluación del riesgo, resuelvan sobre la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese, en términos de las reglas de prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰ así como del Código Nacional de Procedimientos Penales.

76. Para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad extraordinaria otorgada a los Jueces que instruyen el proceso penal bajo el sistema tradicional o inquisitivo, para revisar la medida cautelar de prisión preventiva a la que están sujetas diversas personas contra las que se sigue proceso en dicho sistema, de ninguna manera altera las reglas de tramitación reguladas conforme al procedimiento penal tradicional.

77. En realidad, la revisión de la medida cautelar de prisión preventiva, a la que hace referencia el artículo quinto transitorio constituye una circunstancia de carácter sustantivo que de ninguna manera afecta el procedimiento penal mixto. La directriz de que sea revisada la prisión preventiva a la luz de los parámetros establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir de tener como base el vigente artículo 19 de la Constitución Política

²⁰ El párrafo relativo dice: "**El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes** para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**"

de los Estados Unidos Mexicanos, se traduce en un entendimiento esencial de la reforma procesal penal, que da prevalencia al respeto de los derechos humanos.

78. En efecto, la razón del artículo quinto transitorio refiere al entendimiento del artículo 1o. constitucional,²¹ según el cual, no debe haber un trato desigual de los sujetos procesados en ambos sistemas, por lo que apunta al esfuerzo de homologar las medidas que el mismo legislador consideró pertinentes en la reforma a la que pertenece ese artículo quinto transitorio, de esta manera se entiende la naturaleza más favorable de la norma del nuevo sistema en relación con la prisión preventiva.

79. Debe recordarse que desde una perspectiva sistemática de las reglas de adaptación que derivan de las normas transitorias, constitucional y de normas secundarias, lo que se prioriza en el nuevo sistema penal, es tener en cuenta la exclusión de la calificación legislativa de la gravedad de un delito, para optar por un catálogo restrictivo de prisión preventiva oficiosa. Ello, con la finalidad de cambiar la idea de que el proceso penal se debe instruir necesariamente con la persona privada de su libertad preventivamente, lo que, además, es acorde con el derecho humano de presunción de inocencia, en relación con la excepcionalidad de la prisión preventiva frente al carácter de regla que derivaba de la calificación normativa de la gravedad del delito y el acceso a la jurisdicción del Estado para que se revise el estatus de restricción de libertad en que permanecen las personas sujetas a un proceso penal.

80. De no dotar con este entendimiento la aplicación de la citada norma de tránsito, **podría llegarse al extremo de generar un trato diferenciado y de exclusión al derecho de mínima afectación a la libertad personal**, de aquellos que están sujetos a un procedimiento seguido bajo el sistema procesal penal tradicional, quienes quedan sujetos a la aplicación de los artículos de las normas local y federal, que establecen –como única condición– la calificación de gravedad del delito para la prohibición del derecho a la liber-

²¹ Que en la parte que interesa dice:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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. (Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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. ..."

tad provisional, por lo que la regla que se sigue es la imposición de la prisión preventiva de aquellas personas que, con las reglas del sistema penal acusatorio, la medida cautelar de prisión preventiva es la que debe evitarse para los delitos que no se encuentren en la lista del artículo 19 constitucional, pues sólo es posible que la solicite el Ministerio Público cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos que establece dicho Código Nacional.

81. En ese sentido, debe considerarse que la revisión de la prisión preventiva, a partir de los parámetros establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, impuesta a los inculcados o imputados a quienes se le instruye proceso bajo el sistema procesal penal tradicional o mixto representa un cambio que habilita a que el órgano jurisdiccional aplique las reglas del Código Nacional a la luz de los principios de igualdad, presunción de inocencia y excepcionalidad en la afectación del derecho humano a la libertad personal, acorde a lo establecido en los artículos 1o., 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;²² así como la jurisprudencia que al respecto ha emitido la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos.

²² "Artículo 7. Derecho a la libertad personal

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

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

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

"5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

"6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un Juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

"7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios."

82. En consecuencia, se considera que es procedente que el Juez que instruye un proceso penal mixto revise la prisión preventiva, en términos de lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y otros ordenamientos jurídicos, que remite a las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente, en los artículos 153 a 171.

83. En el entendido de que la procedencia y análisis sobre la revisión de la medida no tiene el alcance de que el juzgador declare procedente, de facto o en automático, la sustitución, modificación o cese de la misma; sino que ello está sujeto a los parámetros normativos aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales (como la evaluación del riesgo que representa el imputado o inculpado) y el debate que sostengan las partes durante el desarrollo de la audiencia respectiva, en los términos que establecen los artículos 153 a 171 de dicho ordenamiento procesal.²³ Además de que, en caso de sustituir la medi-

²³ "Capítulo IV

"Medidas cautelares

"Sección I

"Disposiciones generales

"Artículo 153. Reglas generales de las medidas cautelares

"Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

"Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido."

"Artículo 154. Procedencia de medidas cautelares

"El Juez podrá imponer medidas cautelares a petición del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, en los casos previstos por este código, cuando ocurran las circunstancias siguientes:

"I. Formulada la imputación, el propio imputado se acoja al término constitucional, ya sea éste de una duración de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro, según sea el caso, o

"II. Se haya vinculado a proceso al imputado.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En caso de que el Ministerio Público, la víctima, el asesor jurídico, u ofendido, solicite una medida cautelar durante el plazo constitucional, dicha cuestión deberá resolverse inmediatamente después de formulada la imputación. Para tal efecto, las partes podrán ofrecer aquellos medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada, siempre y cuando la misma sea susceptible de ser desahogada en las siguientes veinticuatro horas."

"Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

"I. La presentación periódica ante el Juez o ante autoridad distinta que aquél designe;

"II. La exhibición de una garantía económica;

"III. El embargo de bienes;

"IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;

"V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez;

"VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;

"VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;

"VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;

"IX. La separación inmediata del domicilio;

"X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;

"XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;

"XII. La colocación de localizadores electrónicos;

"XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga, o

"XIV. La prisión preventiva.

"Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada."

"Artículo 156. Proporcionalidad

"El Juez de control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

"Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

"En la resolución respectiva, el Juez de control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado."

"Artículo 157. Imposición de medidas cautelares

"Las solicitudes de medidas cautelares serán resueltas por el Juez de control, en audiencia y con presencia de las partes.

"El Juez de control podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este código, o combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, o imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en este código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

"En ningún caso el Juez de control está autorizado a aplicar medidas cautelares sin tomar en cuenta el objeto o la finalidad de las mismas ni a aplicar medidas más graves que las previstas en el presente código."

"Artículo 158. Debate de medidas cautelares

"Formulada la imputación, en su caso, o dictado el auto de vinculación a proceso a solicitud del Ministerio Público, de la víctima o de la defensa, se discutirá lo relativo a la necesidad de imposición o modificación de medidas cautelares."

"Artículo 159. Contenido de la resolución

"La resolución que establezca una medida cautelar deberá contener al menos lo siguiente:

"I. La imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó el establecimiento de la misma;

"II. Los lineamientos para la aplicación de la medida, y

"III. La vigencia de la medida."

"Artículo 160. Impugnación de las decisiones judiciales

"Todas las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares reguladas por este código son apelables."

"Artículo 161. Revisión de la medida

"Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el órgano jurisdiccional citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstan-

cias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia."

"Artículo 162. Audiencia de revisión de las medidas cautelares

"De no ser desechada de plano la solicitud de revisión, la audiencia se llevará a cabo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de la presentación de la solicitud."

"Artículo 163. Medios de prueba para la imposición y revisión de la medida

"Las partes pueden invocar datos u ofrecer medios de prueba para que se imponga, confirme, modifique o revoque, según el caso, la medida cautelar."

"Artículo 164. Evaluación y supervisión de medidas cautelares

"La evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva corresponderá a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso que se regirá por los principios de neutralidad, objetividad, imparcialidad y confidencialidad.

"La información que se recabe con motivo de la evaluación de riesgo no puede ser usada para la investigación del delito y no podrá ser proporcionada al Ministerio Público. Lo anterior, salvo que se trate de un delito que está en curso o sea inminente su comisión, y peligre la integridad personal o la vida de una persona, el entrevistador quedará relevado del deber de confidencialidad y podrá dárlo a conocer a los agentes encargados de la persecución penal.

"Para decidir sobre la necesidad de la imposición o revisión de las medidas cautelares, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso proporcionará a las partes la información necesaria para ello, de modo que puedan hacer la solicitud correspondiente al órgano jurisdiccional.

"Para tal efecto, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, tendrá acceso a los sistemas y bases de datos del sistema nacional de información y demás de carácter público, y contará con una base de datos para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

"Las partes podrán obtener la información disponible de la autoridad competente cuando así lo solicite, previo a la audiencia para debatir la solicitud de medida cautelar.

"La supervisión de la prisión preventiva quedará a cargo de la autoridad penitenciaria en los términos de la ley de la materia."

"Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva

"Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código. (Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

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

"Artículo 166. Excepciones

"En el caso de que el imputado sea una persona mayor de setenta años de edad o afectada por una enfermedad grave o terminal, el órgano jurisdiccional podrá ordenar que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada o, de ser el caso, en un centro médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares que procedan.

"De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de mujeres embarazadas, o de madres durante la lactancia.

"No gozarán de la prerrogativa prevista en los dos párrafos anteriores, quienes a criterio del Juez de control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social."

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito

doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

"I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

"VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

"Artículo 168. Peligro de sustracción del imputado

"Para decidir si está garantizada o no la comparecencia del imputado en el proceso, el Juez de control tomará en cuenta, especialmente, las siguientes circunstancias:

"I. El arraigo que tenga en el lugar donde deba ser juzgado determinado por el domicilio, residencia habitual, asiento de la familia y las facilidades para abandonar el lugar o permanecer oculto. La falsedad sobre el domicilio del imputado constituye presunción de riesgo de fuga;

"II. El máximo de la pena que en su caso pudiera llegar a imponerse de acuerdo al delito de que se trate y la actitud que voluntariamente adopta el imputado ante éste;

"III. El comportamiento del imputado posterior al hecho cometido durante el procedimiento o en otro anterior, en la medida que indique su voluntad de someterse o no a la persecución penal;

da cautelar, el Juez deberá aplicar las medidas de vigilancia o supervisión a que se refieren los artículos 176 a 182 del Código Nacional en cita.²⁴

"IV. La inobservancia de medidas cautelares previamente impuestas, o

"V. El desacato de citaciones para actos procesales y que, conforme a derecho, le hubieran realizado las autoridades investigadoras o jurisdiccionales."

"Artículo 169. Peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación

"Para decidir acerca del peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación, el Juez de control tomará en cuenta la circunstancia del hecho imputado y los elementos aportados por el Ministerio Público para estimar como probable que, de recuperar su libertad, el imputado:

"I. Destruirá, modificará, ocultará o falsificará elementos de prueba;

"II. Influirá para que coimputados, testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera reticente o inducirá a otros a realizar tales comportamientos, o

"III. Intimidará, amenazará u obstaculizará la labor de los servidores públicos que participan en la investigación."

"Artículo 170. Riesgo para la víctima u ofendido, testigos o para la comunidad

"La protección que deba proporcionarse a la víctima u ofendido, a los testigos o a la comunidad, se establecerá a partir de la valoración que haga el Juez de control respecto de las circunstancias del hecho y de las condiciones particulares en que se encuentren dichos sujetos, de las que puedan derivarse la existencia de un riesgo fundado de que se cometa contra dichas personas un acto que afecte su integridad personal o ponga en riesgo su vida."

"Artículo 171. Pruebas para la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese de la prisión preventiva

"Las partes podrán invocar datos u ofrecer medios de prueba con el fin de solicitar la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese de la prisión preventiva.

"En todos los casos se estará a lo dispuesto por este código en lo relativo a la admisión y desahogo de medios de prueba.

"Los medios de convicción allegados tendrán eficacia únicamente para la resolución de las cuestiones que se hubieren planteado."

²⁴ Sección I.

"De la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso (Reformado su epígrafe, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Artículo 176. Naturaleza y objeto

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, tendrá por objeto realizar la evaluación de riesgo del imputado, así como llevar a cabo el seguimiento de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, en caso de que no sea una institución de seguridad pública se podrá auxiliar de la instancia policial correspondiente para el desarrollo de sus funciones.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Esta autoridad deberá proporcionar a las partes información sobre la evaluación de riesgos que representa el imputado y el seguimiento de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso que le soliciten."

"Artículo 177. Obligaciones de la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso

"La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso tendrá las siguientes obligaciones:

"I. Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la prisión preventiva, y las condiciones a cargo del imputado en caso de suspensión condicional del proceso, así como hacer sugerencias sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las medidas u obligaciones impuestas;

"II. Entrevistar periódicamente a la víctima o testigo del delito, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar impuesta o las condiciones de la suspensión condicional del proceso y canalizarlos, en su caso, a la autoridad correspondiente;

"III. Realizar entrevistas así como visitas no anunciadas en el domicilio o en el lugar en donde se encuentre el imputado;

"IV. Verificar la localización del imputado en su domicilio o en el lugar en donde se encuentre, cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

"V. Requerir que el imputado proporcione muestras, sin previo aviso, para detectar el posible uso de alcohol o drogas prohibidas, o el resultado del examen de las mismas en su caso, cuando la modalidad de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

"VI. Supervisar que las personas e instituciones públicas y privadas a las que la autoridad judicial encargue el cuidado del imputado, cumplan las obligaciones contraídas;

"VII. Solicitar al imputado la información que sea necesaria para verificar el cumplimiento de las medidas y obligaciones impuestas;

"VIII. Revisar y sugerir el cambio de las condiciones de las medidas impuestas al imputado, de oficio o a solicitud de parte, cuando cambien las circunstancias originales que sirvieron de base para imponer la medida;

"IX. Informar a las partes aquellas violaciones a las medidas y obligaciones impuestas que estén debidamente verificadas, y puedan implicar la modificación o revocación de la medida o suspensión y sugerir las modificaciones que estime pertinentes;

"X. Conservar actualizada una base de datos sobre las medidas cautelares y obligaciones impuestas, su seguimiento y conclusión;

"XI. Solicitar y proporcionar información a las oficinas con funciones similares de la Federación o de entidades federativas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

"XII. Ejecutar las solicitudes de apoyo para la obtención de información que le requieran las oficinas con funciones similares de la Federación o de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia;

"XIII. Canalizar al imputado a servicios sociales de asistencia, públicos o privados, en materias de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico, cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera, y

"XIV. Las demás que establezca la legislación aplicable."

"Artículo 178. Riesgo de incumplimiento de medida cautelar distinta a la prisión preventiva

"En el supuesto de que la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, advierta que existe un riesgo objetivo en (sic) inminente de fuga o de afectación a la integridad personal de los intervinientes, deberá informar a las partes de forma inmediata a efecto de que en su caso puedan solicitar al Juez de control la revisión de la medida cautelar."

"Artículo 179. Suspensión de la medida cautelar

"Cuando se determine la suspensión condicional de proceso, la autoridad judicial deberá suspender las medidas cautelares impuestas, las que podrán continuar en los mismos términos o modificarse, si el proceso se reanuda, de acuerdo con las peticiones de las partes y la determinación judicial."

"Artículo 180. Continuación de la medida cautelar en caso de sentencia condenatoria recurrida

"Cuando el sentenciado recurra la sentencia condenatoria, continuará el seguimiento de las medidas cautelares impuestas hasta que cause estado la sentencia, sin perjuicio de que puedan ser sujetas de revisión de conformidad con las reglas de este código."

"Artículo 181. Seguimiento de medidas cautelares en caso de suspensión del proceso

"Cuando el proceso sea suspendido en virtud de que la autoridad judicial haya determinado la sustracción de la acción de la justicia, las medidas cautelares continuarán vigentes, salvo las que resulten de imposible cumplimiento.

"En caso de que el proceso se suspenda por la falta de un requisito de procedibilidad, las medidas cautelares continuarán vigentes por el plazo que determine la autoridad judicial que no podrá exceder de cuarenta y ocho horas.

VI. Decisión

84. Conforme a las razones expuestas en la presente ejecutoria, esta Primera Sala determina que sí existe contradicción de criterios y que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

PRISIÓN PREVENTIVA. PROCEDE QUE LOS INculpADOS EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL MIXTO SOLICITEN LA REVISIÓN DE DICHA MEDIDA, DE CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016. El análisis de la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva que contempla el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede realizarse de conformidad con el contenido del artículo Quinto Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016, que establece que tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, el inculcado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas. La razón del artículo quinto transitorio refiere al entendimiento del artículo 1o. constitucional, según el cual no debe haber un trato desigual de los sujetos procesados en ambos sistemas, por lo que apunta al esfuerzo de homologar las medidas que el mismo legislador consideró pertinentes en la reforma a la que pertenece ese artículo quinto transitorio, de esta manera se entiende la naturaleza más favorable de la norma del nuevo sistema en relación a la prisión preventiva. En el entendido de que la procedencia y análisis sobre la revisión de la medida no tiene el alcance de que el juzgador declare procedente, de facto o en automático, la sustitución, modificación o cese de la misma, sino que ello está sujeto a los parámetros normativos aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales (como la evaluación del riesgo que representa el imputado o inculcado) y el debate que sostengan las partes durante el desarrollo de la audiencia respectiva, en los términos que establecen los artículos

"Si el imputado es declarado inimputable, se citará a una audiencia de revisión de la medida cautelar proveyendo, en su caso, la aplicación de ajustes razonables solicitados por las partes."

"Artículo 182. Registro de actividades de supervisión

"Se llevará un registro, por cualquier medio fidedigno, de las actividades necesarias que permitan a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso tener certeza del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones impuestas."

153 a 171 de dicho ordenamiento procesal. Además de que, en caso de sustituir la medida cautelar, el juez deberá aplicar las medidas de vigilancia o supervisión a que se refieren los artículos 176 a 182 del Código Nacional en cita.

85. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 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 denunciada a que este expediente 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 Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y por mayoría de tres votos en cuanto al fondo del asunto, de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (se reservó su derecho a formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (se reservó su derecho a formular voto concurrente); y dos en contra, emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quienes se reservaron el derecho a formular voto particular).

En términos de lo previsto en el artículo 3, 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.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 64/2017.

La problemática a la que se enfrentó la Primera Sala de este Alto Tribunal, consistió en determinar si procede imponer, revisar, modificar, sustituir o cesar la prisión preventiva impuesta a inculpados que están siendo procesados bajo las reglas del sistema penal tradicional, aplicando las reglas del diverso sistema penal acusatorio, como lo prevé el artículo quinto transitorio del decreto publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis que reforma el Código Nacional de Procedimientos Penales.

I. Razones de la mayoría

La mayoría de los Ministros determinó procedente que el Juez en el proceso penal mixto revise la prisión preventiva, en términos de lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y otros ordenamientos jurídicos, que remite a las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente, en los artículos 153 a 171.

En el entendido de que la procedencia y análisis sobre la revisión de la medida no tiene el alcance de que el juzgador declare procedente, de facto o en automático, la sustitución, modificación o cese de la misma; sino que ello está sujeto a los parámetros normativos aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales (como la evaluación del riesgo que representa el imputado o inculcado) y el debate que sostengan las partes durante el desarrollo de la audiencia respectiva, en los términos que establecen los artículos 153 a 171 de dicho ordenamiento procesal. Además de que, en caso de sustituir la medida cautelar, el Juez deberá aplicar las medidas de vigilancia o supervisión a que se refieren los artículos 176 a 182 del Código Nacional en cita.

Para justificar la conclusión apuntada, la decisión mayoritaria sostuvo, en esencia, que no obstante el carácter constitucional de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, respecto de diversos dispositivos para incorporar el sistema procesal penal acusatorio al orden jurídico mexicano, con todos sus transitorios, es de orden prevaleciente frente a cualquier otra norma de carácter secundario; sin embargo, consideraron que la respuesta a la materia de la contradicción **no se encamina a resolver un problema de supremacía o jerarquía constitucional que deba prevalecer frente a los artículos transitorios de la norma secundaria, como lo es el Código Nacional de Procedimientos Penales**; por el contrario, se considera que se está en presencia de una adecuación sistemática y secuencial de normas transitorias para lograr la eficacia del sistema procesal penal acusatorio, sin soslayar los derechos humanos de las personas que por la vigencia de los sistemas procesales penales en sucesión, quedan sujetos a la culminación de los procedimientos que se les instruyen bajo las reglas del sistema tradicional.

Para la mayoría de los señores Ministros que integran esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad extraordinaria otorgada a los Jueces que instruyen el proceso penal bajo el sistema tradicional o inquisitivo, para revisar la medida cautelar de prisión preventiva a la que están sujetas diversas personas contra

las que se sigue proceso en dicho sistema, de ninguna manera altera las reglas de tramitación reguladas conforme al procedimiento penal tradicional.

En realidad, la revisión de la medida cautelar de prisión preventiva, a la que hace referencia el artículo quinto transitorio constituye una circunstancia de carácter sustantivo que de ninguna manera afecta el procedimiento penal mixto. La directriz de que sea revisada la prisión preventiva a la luz de los parámetros establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir de tener como base el vigente artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traduce en un entendimiento esencial de la reforma procesal penal, que da prevalencia al respeto de los derechos humanos.

La decisión mayoritaria precisó que la razón del artículo quinto transitorio refiere al entendimiento del artículo **1o. constitucional**, según el cual, no debe haber un trato desigual de los sujetos procesados en ambos sistemas, por lo que apunta al esfuerzo de homologar las medidas que el mismo legislador consideró pertinentes en la reforma a la que pertenece ese artículo quinto transitorio, de esta manera se entiende **la naturaleza más favorable** de la norma del nuevo sistema en relación con la prisión preventiva.

De no dotar con este entendimiento la aplicación de la citada norma de tránsito, **podría llegarse al extremo de generar un trato diferenciado y de exclusión al derecho de mínima afectación a la libertad personal**, de aquellos que están sujetos a un procedimiento seguido bajo el sistema procesal penal tradicional, quienes quedan sujetos a la aplicación de los artículos de las normas local y federal, que establecen –como única condición– la calificación de gravedad del delito para la prohibición del derecho a la libertad provisional, puntualizaron los señores Ministros de la mayoría.

II. Motivos del disenso

Pues bien, no comparto las razones que prevalecieron en la decisión del asunto, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque me parece que la decisión de la mayoría, no resolvió el aspecto central que dio origen a la contradicción de tesis; y, en segundo lugar, porque tampoco comparto la forma en que se interpretó y aplicó el artículo 1o. de la Constitución Federal, para resolver la contradicción de tesis.

Me explico. En relación con la primera razón, en atención a los criterios que dieron origen a la denuncia de la contradicción, me parece que la problemática a resolver en el presente asunto consistía en determinar, si el hecho de que sean disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales las que regulen el mecanismo de revisión de medidas cautelares, creado para el procedimiento penal tradicional, en términos del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del referido Código Nacional y otras legislaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016 (en adelante, sólo artículo quinto transitorio del Código Nacional), contraviene o no la regla que el Poder Constituyente estableció en el artículo cuarto transitorio del decreto que contiene la denominada reforma penal de 18 de junio de 2008 (en adelante, artículo cuarto transitorio de la reforma penal), conforme al cual "Los procedimientos pena-

les iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto."

Lo anterior, ineludiblemente implicaba resolver un problema de supremacía o jerarquía constitucional, en tanto que el referido artículo quinto transitorio autoriza a que Jueces del procedimiento penal mixto o tradicional revisen la imposición de una medida cautelar, aplicando disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, a pesar de que el Texto Constitucional establece lo contrario, esto es, pese a que el Poder Constituyente estableció que a los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma penal no le serán aplicables la reglas del nuevo sistema procesal penal acusatorio, sino que "serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto".

No obstante, la decisión de los señores Ministros de la mayoría expresamente sostuvo que no abordaría el asunto desde ese enfoque, pues indicaron que para ellos la solución del asunto pasaba por una adecuación sistemática y secuencial de normas transitorias para lograr la eficacia del sistema procesal penal acusatorio, sin soslayar los derechos humanos de las personas que por la vigencia de los sistemas procesales penales en sucesión, quedan sujetos a la culminación de los procedimientos que se les instruyen bajo las reglas del sistema tradicional. Consideraciones que respetuosamente no comparto, por alejarse de la problemática a resolver en la contradicción de criterios.

Por otro lado, tampoco estoy de acuerdo con la forma en que se interpretó y aplicó el artículo 1o. de la Constitución Federal, para resolver el asunto.

El criterio de la mayoría partió de la base de que frente a dos normas transitorias: artículo quinto transitorio del Código Nacional y artículo cuarto transitorio de la reforma penal, se elige aquella que es más favorable a la persona, por mandato del invocado artículo 1o. constitucional.

Consideración que no comparto, porque ese ejercicio argumentativo pasa por alto que se trata de normas de distintas jerarquías, contexto en el que jurídicamente no es admisible elegir lo dispuesto en la norma secundaria, porque al hacerlo se sobrepone el texto(sic) legal al texto de la Constitución, lo que implica una franca vulneración al principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Carta Magna.

En efecto, con base en la reforma al segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal,¹ en materia de derechos humanos, todas las autoridades del país están obli-

¹ "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."

gadas a aplicar el principio interpretativo *pro personae* y, consecuentemente, a preferir las interpretaciones que más favorezcan los derechos fundamentales.

El precepto constitucional citado exige que las normas sobre derechos humanos se interpreten de acuerdo con la propia Constitución y con los tratados internacionales en los que México es parte, de tal manera que se favorezca ampliamente a las personas; dicho principio constituye un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, por virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos. En ese entendido, el principio del que se habla permite definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y otorga un sentido protector a favor de la persona humana, por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, el Estado Mexicano se ve obligado a optar por proteger en términos más amplios.

Sustenta a lo anterior, la tesis aislada 1a. XXVI/2012 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución 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 personae* que 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 cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que presente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro."²

Sin embargo, a mi juicio, la aplicación del principio como criterio interpretativo es aplicable sólo cuando las normas involucradas y sujetas a interpretación son de la misma

² Criterio consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, materia constitucional, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659.

jerarquía, pues de aplicarse cuando una de las normas involucradas es de rango constitucional y la otra de rango legal, y elegir el texto legal —como se hizo en la sentencia de la mayoría—, se genera una vulneración al principio de supremacía constitucional.

Apoya a lo anterior, los siguientes criterios jurisprudenciales:

"SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se **establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa**, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, **de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo** y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto."³

"REFORMAS CONSTITUCIONALES. CUANDO RESTRINGEN ALGÚN DERECHO DE LOS GOBERNADOS, LAS AUTORIDADES CONSTITUIDAS DEBEN APLICARLAS SUJETÁNDOSE AL ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ QUE EL PODER REVISOR LES FIJÓ.— Como se reconoció por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial visible con el número 302 en la página 282 del Tomo I del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, de rubro: 'RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR.', el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos. En tal virtud, si de la interpretación de la reforma a un precepto constitucional, mediante la cual se restringe algún derecho de los gobernados, se advierte que fue voluntad de la expresión soberana fijarle un específico ámbito temporal de validez,

³ Jurisprudencia 1a./J. 80/2004. Época: Novena Época. Registro digital: 180240. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, materia constitucional, página 264.

las autoridades constituidas deben someterse a esa voluntad, con independencia de que ello implique afectar derechos adquiridos o, en el extremo contrario, respetar meras expectativas de derecho, que a juicio del referido Poder, deben preservarse; todo ello, en aras de respetar el principio de supremacía constitucional.¹⁴

"RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.—La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que, por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios. En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales 'originales', como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus 'reformas' pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del Órgano Reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del Órgano Reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley.¹⁵

⁴ Tesis aislada 2a. CVI/2001. Novena Época. Registro digital: 189267. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, materia constitucional, página 512.

"Inconformidad 357/2001. Juan Carlos Amador Alvarado. 25 de mayo de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina."

⁵ Tesis aislada P. VIII/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2009818. Instancia: Pleno. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, materia constitucional, página 357 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas».

En atención a las razones expuestas, respetuosamente me permito formular el presente **voto particular.**

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRISIÓN PREVENTIVA. PROCEDE QUE LOS INculpADOS EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL MIXTO SOLICITEN LA REVISIÓN DE DICHA MEDIDA, DE CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016.

El análisis de la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva que contempla el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede realizarse de conformidad con el contenido del artículo Quinto Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016, que establece que tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, el inculcado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas. La razón del artículo quinto transitorio refiere al entendimiento del artículo 1o. constitucional, según el cual no debe haber un trato desigual de los sujetos procesados en ambos sistemas, por lo que apunta al esfuerzo de homologar las medidas que el mismo legislador consideró pertinentes en la reforma a la que pertenece ese artículo quinto transitorio, de esta manera se entiende la naturaleza más favorable de la norma del nuevo sistema en relación a la prisión preventiva. En el entendido de que la procedencia y análisis sobre la revisión de la medida no tiene el alcance de que el juzgador declare procedente, de facto o en automático, la sustitución, modificación o cese de la misma, sino que ello está sujeto a los parámetros normativos aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales (como la evaluación del riesgo que representa el imputado o inculcado) y el debate que sostengan las partes durante el desarrollo de la audiencia respectiva, en los términos que establecen los artículos 153 a 171 de dicho ordenamiento procesal. Además de que, en caso de sustituir la medida cautelar, el juez deberá aplicar las medidas de vigilancia o supervisión a que se refieren los artículos 176 a 182 del Código Nacional en cita.

1a./J. 74/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 64/2017. Entre las sustentadas por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 5 de julio de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 151/2016, 146/2016 y 13/2017, sostuvo la tesis I.10o.P9 P (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. ACORDE CON LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, CERTIDUMBRE Y SEGURIDAD JURÍDICA, ES IMPROCEDENTE REVISAR Y MODIFICAR ESTE BENEFICIO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES, ENTRE OTRAS, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016, SI EL PROCEDIMIENTO SE INICIÓ CONFORME AL SISTEMA PENAL TRADICIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1755, registro digital: 2014085.

El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 320/2016, 295/2016, 416/2016, 469/2016 y 463/2016, sostuvo la tesis XXVII.3o. J/33 (10a.), de título y subtítulo: "MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA PENAL. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES, ENTRE OTROS, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016, LOS ARTÍCULOS 153 A 171 Y 176 A 182 DE DICHO CÓDIGO, QUE REGULAN LO RELATIVO A LA IMPOSICIÓN Y SUPERVISIÓN DE AQUÉLLAS, PUEDEN APLICARSE AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL TRADICIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo III, mayo de 2017, página 1715, registro digital: 2014237.

Tesis de jurisprudencia 74/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APA-RIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 397/2016. SUSCITADA ENTRE EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN COATZACOALCOS, VERACRUZ. 17 DE MAYO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA.

III. Consideraciones

6. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte; en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, en un tema que por su naturaleza (común y penal), corresponde a la especialidad de esta Primera Sala, y no se requiere la intervención del Tribunal Pleno.

7. Apoya lo anterior la tesis del Tribunal Pleno de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una Comisión 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."¹

8. Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por la Magistrada integrante del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver uno de los criterios en aparente contradicción.

9. Criterios contendientes. En la presente contradicción de tesis convergen dos posturas presuntamente antagónicas.

A. Primera postura
Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito
Recurso de queja penal *****

10. Marco procesal. Una mujer promovió demanda de amparo indirecto en la que señaló como actos reclamados: **(a)** la decisión de prorrogar las medidas cautelares de arraigo domiciliario y uso forzoso de brazaletes localizador que le habían sido impuestas desde hacía dos años, asimismo, **(b)** la ejecución o cumplimiento de tal decisión. En el escrito respectivo, la quejosa solicitó la suspensión provisional de los actos reclamados, con el fin de que cesaran los efectos de las medidas cautelares impuestas o para que, en su defecto, se sustituyeran por unas menos gravosas, bajo el argumento total de que en caso de una eventual concesión del amparo no sería posible restituir en el goce del derecho vulnerado.

11. De la demanda tocó conocer al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, se le asignó número de expediente y se tramitó por cuerda separada el incidente de suspensión de los actos reclamados.

12. En el cuaderno incidental, el Juez Federal negó la suspensión provisional solicitada, respecto de las medidas cautelares, en tanto, que si bien

¹ Décima Época, registro digital: 2000331, Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. 1/2012 (10a.), página 9.

se había excedido el plazo máximo de veinticuatro meses que establecía la legislación de la entidad federativa, para la imposición de éstas, eso se debía a que la imputada estaba ejerciendo su derecho de defensa, como lo justificó la autoridad responsable al rendir informe previo.

13. Por otra parte, una vez que el juzgador federal verificó que no se seguía perjuicio al interés social, ni se contravenían disposiciones de orden público, ponderó la apariencia del buen derecho y concedió la suspensión provisional, únicamente para el efecto de que la quejosa quedara a disposición del órgano judicial de amparo por lo que se refería a su libertad personal y a disposición de la autoridad que debía juzgarla, para la continuación del procedimiento, pero acotó que eso no implicaba levantar las medidas cautelares impuestas.

14. Inconforme con esa decisión, la solicitante del amparo, interpuso recurso de queja, que fue admitido por el presidente del Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, registrándose como recurso de queja penal
*****.

15. Consideraciones que sustentan el criterio. El Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja, sostuvo que en términos del artículo 107, fracción X, constitucional, al decidir sobre la suspensión de un acto de autoridad, el órgano judicial de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permitiera, debía ponderar la apariencia del buen derecho, en los casos y mediante las condiciones que la ley reglamentaria estableciera.

16. Señaló que en el caso analizado, los actos reclamados eran de naturaleza penal, pues se trataba de una determinación en la que se ordenó prorrogar las medidas cautelares de arraigo domiciliario y de uso forzoso de brazaletes localizador electrónico, impuestas a la quejosa durante el proceso penal; en esa medida, para resolver sobre la providencia precautoria solicitada, el Juez de Distrito debía sujetarse a las reglas especiales para la suspensión en materia penal, previstas en la Ley de Amparo.

17. Así, consideró que el artículo 138 de la Ley de Amparo, que prevé la posibilidad de hacer una ponderación de la apariencia del buen derecho, al estar incluido en las disposiciones en general en materia de suspensión del acto reclamado, no era aplicable a la suspensión en materia penal, pues para actos de esa naturaleza existían reglas específicas.

18. Además señaló que no era jurídicamente posible otorgar la suspensión de los actos reclamados, aplicando el principio de la apariencia del

buen derecho, porque el artículo 163 de la Ley de Amparo establecía ex profeso los lineamientos que debían seguirse cuando se reclamara un acto que emanara de un procedimiento penal que afectara la libertad personal, por lo que no había razón para que el citado principio (apariencia del buen derecho) desplazara la solución normativa.

19. Estimó también que el principio relativo a la apariencia del buen derecho, con independencia de que no era aplicable a la materia penal (en general), no podía ser invocado para negar la suspensión provisional, como lo hizo el juzgador federal, pues así lo ha considerado la Segunda Sala de este Alto Tribunal, según el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA."²

20. Resolvió que no era posible conceder la medida cautelar en los términos propuestos por la parte quejosa (revocar las medidas cautelares de arraigo domiciliario y brazalete localizador o imponer unas menos gravosas), porque se estaría resolviendo sobre la suspensión provisional, con base en un principio que expresamente no estaba destinado para la materia penal y, que en todo caso, eso implicaría darle efectos restitutorios que sólo eran propios de la sentencia protectora que se llegara a dictar en el juicio de amparo principal, porque precisamente, el asomo preliminar al fondo del asunto, que descansa en la figura de la apariencia del buen derecho, no era legalmente permisible en la materia penal.

21. Entonces, calificó como inoperantes los agravios expresados por la parte quejosa, pues resultaba insostenible su pretensión en el sentido de que se ponderara dicha figura jurídica en un amparo de naturaleza penal y además, porque los efectos restitutorios que en realidad perseguía eran propios de la sentencia de amparo que concediera la protección constitucional solicitada.

22. Finalmente, sólo concedió la suspensión provisional de los actos reclamados, para los mismos efectos establecidos por el Juez Federal.

² Décima Época. registro digital: 2005719. Segunda Sala, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, materia común, tesis 2a./J. 10/2014 (10a.), página 1292 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas».

23. De dicho criterio derivó la tesis XVII.14 P (10a.), de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. NO PUEDE ANALIZARSE PONDERANDO EL 'PRINCIPIO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO' (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). El artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que 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. En ese sentido, si se parte de la premisa de que los actos que reclame el quejoso sólo podrán ser objeto de suspensión en aquellos supuestos, es decir, cuando así lo determine la Ley de Amparo, **es inconcuso que tratándose del juicio de amparo indirecto en materia penal, dicha medida suspensiva no puede analizarse ponderando el principio de la apariencia del buen derecho.** Lo anterior, toda vez que aquélla, si bien es cierto que se rige conforme al capítulo I del título segundo, sección tercera, intitulada 'Suspensión del acto reclamado', primera parte, denominada 'Reglas generales', de la propia ley (vigente a partir del 3 de abril de 2013), también lo es que en específico, se ciñe por la segunda parte de esa sección, denominada 'En materia penal', de manera que **tratándose de actos de esta naturaleza, no le es aplicable el artículo 138 de ese ordenamiento, ya que éste se incluye en la primera parte de esa sección y está dirigido a las reglas generales en materia de suspensión del acto reclamado, en tanto que existe una regla específica que regula la medida cautelar para esa clase de actos (penales)**; por lo que no hay razón para que el citado principio desplace a la solución normativa. Estimar lo contrario, además de resolver la suspensión con base en un principio que expresamente no está destinado a esa materia, implicaría darle efectos restitutorios que sólo son propios de la sentencia protectora que llegue a otorgarse, porque el asomo preliminar al fondo del asunto descansa en dicha figura, por lo que debe subsistir el principio general de derecho de que la regla específica impera sobre la general, porque el legislador ahora la contempla en una sección especial."³ (énfasis añadido)

³ Décima Época. Registro digital: 2010722, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo II, diciembre de 2015, materia común, tesis XVII.14 P (10a.), página 1315 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas».

B. Segunda postura
Tribunal Colegiado del Décimo Circuito
Incidente en revisión penal *****

24. Marco procesal. Una sociedad mercantil, a través de su representante legal, promovió juicio de amparo indirecto contra una orden que tenía como propósito privarla de la posesión de un inmueble, que en apariencia era de su propiedad, así como contra los actos de ejecución tendentes a cumplimentar tal orden. Dicha orden se atribuyó a distintas autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, y fue emitida en el contexto de una investigación ministerial.

25. De la demanda tocó conocer al Juez Noveno de Distrito en el Estado de Veracruz, la radicó con el número de expediente ***** , ordenó tramitar por separado y duplicado el incidente de suspensión, solicitó informes previos a las autoridades responsables, señaló fecha para la celebración de la audiencia incidental y resolvió sobre la suspensión provisional de los actos reclamados.

26. Después de varios trámites, el Juez de Distrito celebró audiencia incidental en la que determinó negar la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa.

27. Inconforme con esa decisión, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue admitido por la presidencia del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, registrándose como incidente en revisión penal *****.

28. Consideraciones que sustentan el criterio. El Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver el incidente en revisión, consideró que no todos los actos de naturaleza penal, derivados de una averiguación previa o una causa penal, seguida ante autoridad judicial, eran susceptibles de suspenderse, en términos de la segunda parte de la sección tercera de la Ley de Amparo, relativa a la suspensión en materia penal, sino que dichas disposiciones eran aplicables, únicamente, a los actos privativos de la libertad, de destierro, desaparición forzada de personas, extradición, obligación de abandonar o residir en determinado lugar, sin contemplar nada acerca de actos tendentes a lanzar, despojar, o desalojar a un gobernado de sus papeles, bienes o posesiones.

29. En ese sentido, dicho Tribunal Federal estimó que ante la ausencia de disposición legal específica, para aquellos casos en materia penal que no estuvieran, expresamente, comprendidos en las reglas de la parte especial,

debía regir la hipótesis genérica, establecida en la primera parte de la tercera sección de la Ley de Amparo, con la finalidad de no dejar en estado de indefensión a la solicitante de la medida cautelar.

30. Por esa razón, ese Tribunal manifestó que no compartía el criterio contenido en la tesis XVII.14 P (10a.), sustentada por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. NO PUEDE ANALIZARSE PONDERANDO EL 'PRINCIPIO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO' (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."⁴ y, por tanto, denunció la posible contradicción entre las posturas interpretativas adoptadas.

31. Siguiendo con el estudio, el Tribunal Colegiado estableció la naturaleza, funcionalidad y alcances del principio de la apariencia del buen derecho, asimismo, señaló que en aquellos casos en los que procediera la suspensión, conforme a las nuevas disposiciones en la materia, el órgano de amparo debía fijar la situación en la que habrían de quedar las cosas, tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo y si era jurídica y materialmente posible, restablecer temporalmente al solicitante del amparo, en el goce del derecho violado, en lo que se resolvía el fondo del asunto.

32. Así, en vista de los actos que se reclamaban –desalojo o desposesión de un bien inmueble– y las pruebas aportadas por la solicitante de la medida cautelar, el Tribunal Colegiado, estimó que estaba satisfecha la apariencia del buen derecho, pues la quejosa no encontraría algún otro remedio legal para mitigar los agravios sufridos con la ejecución de tales actos; además, señaló que se corría el peligro de que se terminaran de materializar los actos emanados de la orden respectiva, generando la posibilidad de que el amparo principal, quedara sin materia o fuera muy difícil restituir en el goce del derecho de propiedad afectado; y si bien las autoridades informaron que dentro de una averiguación previa se ordenó la restitución del bien al tercero interesado, no expresaron mayores datos que permitieran establecer la legalidad de esa restitución, por lo que resolvió conceder la suspensión definitiva de los actos reclamados por la parte quejosa.

IV. Existencia de la contradicción

33. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista

⁴ Cfr. Datos de localización *ut supra* nota 3.

oposición, respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

34. Ese criterio se recogió en la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la

contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.⁵

35. 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.

36. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la procedencia 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 con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

⁵ Novena Época, registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

37. En el caso, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que se cumplen los requisitos de existencia de la contradicción de tesis por las razones siguientes.

38. Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

Los Tribunales Colegiados contendientes, realizaron un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, esencialmente, vinculada con la cuestión de si para efectos de la suspensión en amparo indirecto, los actos en materia penal se rigen, exclusivamente, por las normas especiales previstas en la segunda parte de la sección tercera del capítulo I del título II de la Ley de Amparo, relativas a la suspensión del acto reclamado en materia penal; o también, cuando sea el caso, pueden aplicar las normas generales de la primera parte de esa sección, cuando el acto reclamado en cuestión, si bien pueda ser considerado perteneciente a la materia penal, no esté regulado expresamente por las reglas especiales.

39. Segundo requisito. Punto de contradicción. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes sí existió un punto de contradicción con respecto a la solución de un mismo problema jurídico.

40. Los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver sobre la suspensión (el primero respecto de la provisional y el segundo sobre la definitiva), se enfrentaron a la necesidad de resolver una problemática jurídica similar, consistente en determinar si para efectos de la suspensión en el juicio de amparo indirecto, los actos en materia penal se rigen, exclusivamente, por las normas especiales previstas en la segunda parte de la sección tercera del capítulo I del título II de la Ley de Amparo, relativas a la suspensión del acto reclamado en materia penal; o también, cuando sea el caso, pueden aplicar las normas generales de la primera parte de esa sección, cuando el acto reclamado en cuestión, si bien pueda ser considerado perteneciente a la materia penal, no esté regulado expresamente por las reglas especiales.

41. El Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito consideró, de forma genérica, que la apariencia del buen derecho era una figura jurídica inaplicable en tratándose de actos de naturaleza penal, pues ésta se encontraba prevista en las disposiciones generales sobre suspensión del acto reclamado y no en el apartado específico que rige, exclusivamente, para la suspensión en materia penal. Incluso, así se observa de la redacción de la tesis aislada que derivó de la postura interpretativa de ese Tribunal Colegiado.

42. Por su parte, el **Tribunal Colegiado del Décimo Circuito**, señaló que era necesario aclarar que había actos en materia penal que no estaban regulados específicamente por las disposiciones relativas a la suspensión en materia penal, previstas en la segunda parte de la sección tercera del capítulo I del título II de la Ley de Amparo, pues ese apartado especial se refería únicamente a los actos privativos de la libertad, de destierro, desaparición forzada de personas, extradición, obligación de abandonar o residir en determinado lugar.

43. Luego, cualquier acto de naturaleza penal distinto de los expresamente establecidos en el apartado correspondiente a la suspensión en materia penal, era susceptible de suspenderse en términos de lo establecido en el apartado general sobre suspensión del acto reclamado, contenido en la Ley de Amparo y, por tanto, respecto de esos actos sí era posible ponderar la apariencia del buen derecho, al resolver sobre su suspensión.

44. Como se ve, mientras el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito estimó que no era posible ponderar la apariencia del buen derecho, tratándose de la suspensión en materia penal, el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito consideró que las reglas de la suspensión en materia penal, eran aplicables exclusivamente a los actos previstos en el apartado correspondiente, por lo que los demás actos en materia penal que no estuvieran contenidos en ese apartado, debían sujetarse a las reglas de la suspensión en general y, por tanto, sí les resultaba aplicable la apariencia del buen derecho en estos supuestos; lo que evidencia que esos pronunciamientos sobre el mismo punto de derecho, son contradictorios.

45. No obsta el que un Tribunal Colegiado se pronunció al respecto en la suspensión provisional de los actos reclamados, mientras que el otro lo hizo al revisar la suspensión definitiva, pero esta diferencia no es relevante, ya que el punto de derecho sobre el que discreparon es el mismo.

46. Ahora, la circunstancia de que un Tribunal Colegiado se pronunció sobre la suspensión de actos reclamados relacionados con la libertad personal (prórroga de medias cautelares de arraigo domiciliario y brazaletes localizador) y el otro tribunal se pronunció respecto de la suspensión de actos reclamados de distinta naturaleza, no es impedimento para que se configure la contradicción de criterios, dado que las consideraciones del Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, reflejadas en el criterio aislado que emitió, en las que, básicamente, sostiene la imposibilidad de ponderar la apariencia del buen derecho en la suspensión de actos de naturaleza penal, al ser genéricas, provocan, precisamente, una contradicción con la postura del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

47. Por último, no es obstáculo que las consideraciones de las respectivas ejecutorias de los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia, pues ello no es necesario, conforme a la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, sustentada por esta Primera Sala, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.—Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P/J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito."⁶

48. Tercer requisito. Pregunta genuina sobre el punto de contradicción. Lo expuesto demuestra que las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, da lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

49. Para efectos de la suspensión en el juicio de amparo indirecto ¿los actos en materia penal se rigen, exclusivamente, por las normas especiales previstas en la segunda parte de la sección tercera del capítulo I del título II de la Ley de Amparo, relativas a la suspensión del acto reclamado en materia penal; o también, cuando sea el caso, pueden aplicar las normas de la primera parte de esa sección (reglas generales) cuando el acto reclamado en cuestión, si bien pertenezca a la materia penal, no esté regulado expresamente por las normas especiales?

V. Criterio que debe prevalecer

50. Debe prevalecer, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado.

⁶ Novena Época. Registro digital: 179633. Primera Sala. jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, materia común, tesis 1a./J. 129/2004, página 93.

51. Para responder la interrogante planteada en el apartado anterior es necesario enmarcar la institución de la suspensión del acto reclamado en el contexto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

52. Por derecho a la tutela jurisdiccional puede entenderse, en sentido amplio, el derecho de las personas a formular pretensiones –y a defenderse de ellas– ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.

53. El derecho a la tutela jurisdiccional está previsto en nuestro sistema jurídico en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque esta última es parte del derecho mexicano en virtud de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional. Las normas relevantes, son las siguientes:

54. De la Constitución Mexicana:

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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. ..."

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las

leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(Adicionado, D.O.F. 29 de julio de 2010)

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil. ..."

55. De la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 8. Garantías judiciales

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

"Artículo 25. Protección judicial

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

56. Este derecho a la tutela jurisdiccional ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la emanada del Poder Judicial de la Federación (PJF) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).⁷

57. En términos generales, el derecho a la tutela jurisdiccional puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por haces de derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una sentencia jurisdiccional fundada en derecho y el derecho a la plena eficacia o ejecución de la misma.

58. Cada uno de esos subconjuntos despliega sus efectos tutelares en momentos distintos. El derecho de acceso a la justicia, en el momento de plantear una pretensión –o defenderse de ella– ante tribunales que deben contar con determinadas características.⁸ El derecho al debido proceso,

⁷ Ver, por ejemplo, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los casos *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, *caso Furlán y familiares vs. Argentina*, *caso Vélez Loor vs. Panamá* y *caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, entre otras. Y respecto de las tesis emitidas por el PJF, pueden citarse, entre otras, las siguientes: 2a./J. 192/2007, 2a./J. 12/2016 (10a.), 1a. XII/2011 (10a.), 1a. CXCVI/2009, 2a. CV/2007, 1a./J. 42/2007, 1a. LV/2004, 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), 1a. LXXIV/2013 (10a.), 1a. CXCVIII/2014 (10a.) y 1a./J. 22/2014 (10a.).

⁸ De aquí que este derecho tenga una doble dimensión: una subjetiva en tanto derecho de una persona y otra objetiva o institucional, relativa a las características y principios mínimos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional de los tribunales para garantizar el derecho,

durante el desahogo del procedimiento (conocer el inicio del juicio, derecho a probar y derecho a alegar). El derecho a obtener una sentencia fundada en derecho en el momento conclusivo del juicio. Y el derecho a la eficacia y ejecución de la misma, una vez concluido el juicio.

59. Hay también una exigencia transversal a estos subconjuntos que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional, consistente en la remoción de todos los obstáculos injustificados para acceder a la justicia, para el debido proceso, para el dictado de una sentencia fundada en derecho y para su plena ejecución.

60. A su vez, estos subconjuntos del derecho a la tutela jurisdiccional pueden analizarse a partir de elementos más básicos. Por ejemplo, el derecho de acceso a la justicia, puede descomponerse en los siguientes elementos mínimos: derecho a un Juez competente; derecho a un Juez imparcial e independiente; justicia completa, pronta y gratuita; y el derecho a un recurso efectivo.

61. Los Estados tienen el deber de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, mediante distintos mecanismos legales que satisfagan los estándares mínimos descritos en los párrafos precedentes.

62. Los estándares mínimos del derecho a un recurso efectivo, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia nacional e internacional citada, implican no sólo el que esté previsto formalmente en la ley, sino el que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, es decir, para obtener una tutela efectiva en contra de actos o normas lesivas de derechos fundamentales.⁹

63. Al respecto, esta Primera Sala ha interpretado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva a que ese recurso sea realmente

por ejemplo, la creación de instituciones y prácticas que favorezcan la independencia o la imparcialidad judicial, como la recusación o las excusas por impedimento, la inamovilidad judicial, el autogobierno de los Jueces, etcétera.

⁹ Ver, por todas, la sentencia emitida por la Corte IDH en el caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*.

idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y en su caso, proveer lo necesario para remediarla.¹⁰

64. En este sentido, es criterio de esta Sala que el citado derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general, relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Así, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y en su caso, proveer lo necesario para remediarla.¹¹

65. Ahora bien, entre los instrumentos jurídicos con que se garantiza la efectividad del recurso, se encuentran las medidas cautelares, como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto.

66. En efecto, la suspensión del acto reclamado, en tanto la medida cautelar, tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables, a los derechos del quejoso.

67. De aquí su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por antonomasia de los derechos humanos, pues de llegar a consumarse irreparablemente la violación a estos durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva.

68. En este sentido, *en principio*, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, pues esta susceptibilidad deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Sin embargo, para determinar si un acto reclamado específico debe o no ser suspendido, además de que su naturaleza lo permita, debe hacerse una ponderación entre distintos elementos, como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.

¹⁰ Ver tesis 1a. CXCVIII/2014 (10a.)

¹¹ Ver tesis 1a. CCLXXVII/2012 (10a.)

69. En este sentido, para determinar si un acto reclamado en concreto puede o no suspenderse, ante la gran variedad de casos y diversidad de situaciones específicas, el legislador ha regulado la suspensión en el juicio de amparo indirecto, mediante una parte general (primera parte), que contiene disposiciones aplicables a cualquier materia, y una parte especial (segunda parte) que contiene normas aplicables a la materia penal.

70. Ahora bien, para determinar si los actos en materia penal sólo pueden ser suspendidos en términos de la parte especial o, en su caso, también les son aplicables las disposiciones de la parte general, es necesario analizar cuál fue la finalidad de incluir, en la Ley de Amparo, un apartado específico para la materia penal, a partir de dos perspectivas: indagando cuál fue la voluntad legislativa expresada en el proceso de creación de la norma, junto con un análisis sistemático del capítulo relativo a la suspensión del acto reclamado, a la luz del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

71. El dos de abril de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, la que entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el tres de abril de ese mismo año.

72. Entre otras cuestiones, la regulación relativa a la suspensión del acto reclamado introdujo algunas precisiones y se incluyó un apartado especial cuyo rubro es (suspensión) en materia penal, en la segunda parte de la sección tercera, de la Ley de Amparo vigente.

73. Las disposiciones de dicha segunda parte son las siguientes:

"Segunda parte

"En materia penal

"Artículo 159. En los lugares donde no resida Juez de Distrito y especialmente 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, el Juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de

ejecutar el acto reclamado, deberá recibir la demanda de amparo y acordar de plano sobre la suspensión de oficio conforme a las siguientes reglas:

"I. Formará por duplicado un expediente que contenga la demanda de amparo y sus anexos, el acuerdo que decreta la suspensión de oficio y el señalamiento preciso de la resolución que se mande suspender; las constancias de notificación y las determinaciones que dicte para hacer cumplir su resolución;

"II. Ordenará a la autoridad responsable que mantenga las cosas en el estado en que se encuentren o que, en su caso, proceda inmediatamente a poner en libertad o a disposición del Ministerio Público al quejoso y que rinda al Juez de Distrito el informe previo; y

"III. Remitirá de inmediato el original de las actuaciones al Juez de Distrito competente y conservará el duplicado para vigilar el cumplimiento de sus resoluciones, hasta en tanto el Juez de Distrito provea lo conducente, con plena jurisdicción.

"En caso de la probable comisión del delito de desaparición forzada, el Juez de primera instancia procederá conforme lo establecido por el artículo 15 de esta ley.

"Cuando el amparo se promueva contra actos de un Juez de primera instancia y no haya otro en el lugar, o cuando se impugnen actos de otras autoridades y aquél no pueda ser habido, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de los órganos judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, siempre que en él resida la autoridad ejecutora o, en su defecto, ante el órgano jurisdiccional más próximo."

Artículo 160. Cuando el acto reclamado sea la orden de deportación, expulsión o extradición, la suspensión tiene por efecto que no se ejecute y el interesado quede en el lugar donde se encuentre a disposición del órgano jurisdiccional de amparo, sólo en lo que se refiere a su libertad personal."

Artículo 161. Cuando el acto reclamado consista en la orden de traslado del quejoso de un centro penitenciario a otro, la suspensión, si procede, tendrá por efecto que éste no se lleve a cabo."

Artículo 162. Cuando el acto reclamado consista en una orden de privación de la libertad o en la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, la suspensión tendrá por efecto que no se ejecute o cese inmedia-

tamente, según sea el caso. El órgano jurisdiccional de amparo tomará las medidas que aseguren que el quejoso no evada la acción de la justicia, entre ellas, la obligación de presentarse ante la autoridad y ante quien concedió la suspensión cuantas veces le sea exigida."

"De acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión podrá tener como efecto que la privación de la libertad se ejecute en el domicilio del quejoso."

"Artículo 163. Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esta ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento."

"Artículo 164. Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, en relación con la comisión de un delito, se ordenará que sin demora cese la detención, poniéndolo en libertad o a disposición del Ministerio Público".

"Cuando en los supuestos del párrafo anterior, la detención del quejoso no tenga relación con la comisión de un delito, la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en libertad."

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Artículo 165. Cuando el acto reclamado afecte la libertad personal del quejoso y se encuentre a disposición del Ministerio Público por cumplimiento de orden de detención del mismo, salvo el caso de la detención por caso urgente, la suspensión se concederá para el efecto de que dentro del término de cuarenta y ocho horas o en un plazo de noventa y seis, tratándose de delincuencia organizada, contadas a partir del momento de la detención, sea puesto en libertad o a disposición ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

"Cuando el quejoso se encuentre a disposición del Ministerio Público por haber sido detenido en flagrancia o caso urgente, el plazo contará a partir de que sea puesto a disposición.

"En cualquier caso distinto de los anteriores y en la detención por caso urgente, en los que el Ministerio Público restrinja la libertad del quejoso, la suspensión se concederá para el efecto de que sea puesto en inmediata libertad o a disposición ante el órgano jurisdiccional correspondiente."

"Artículo 166. Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128."

"Artículo 167. La libertad otorgada al quejoso con motivo de una resolución suspensiva podrá ser revocada cuando éste incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas por el órgano jurisdiccional de amparo o derivadas del procedimiento penal respectivo."

"Artículo 168. Para la procedencia de la suspensión contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el órgano jurisdiccional de amparo deberá exigir al quejoso que exhiba garantía, sin perjuicio de otras medidas de aseguramiento que estime convenientes.

"Para fijar el monto de la garantía se tomará en cuenta:

"I. La naturaleza, modalidades y características del delito que se le impute;

"II. Las características personales y situación económica del quejoso; y

"III. La posibilidad de que se sustraiga a la acción de la justicia.

"No se exigirá garantía cuando la suspensión únicamente tenga los efectos a que se refiere el artículo 163 de esta ley."

"Artículo 169. Cuando haya temor fundado de que la autoridad responsable trate de burlar la orden de libertad del quejoso o de ocultarlo, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacerlo comparecer ante él a través de los medios que estime pertinente o trasladarse al lugar de su detención para ponerlo en libertad. Para tal efecto las autoridades civiles y militares estarán obligadas a brindar el auxilio necesario al órgano jurisdiccional de amparo."

74. Al respecto, según se advierte del proceso legislativo de la nueva Ley de Amparo, el establecimiento o diseño normativo de un apartado especial para regular la suspensión en amparo penal, incluida por el legislador ordinario en la nueva Ley de Amparo, se debió, principalmente, a la necesidad de evitar confusiones en torno a los efectos que debían darse a esa medida cautelar en la materia penal, pues, se asumió, no existía un criterio uniforme respecto a los alcances que debía darse a la suspensión en cada caso concreto. Así se advierte, entre otros documentos, de la iniciativa de ley correspondiente:

"Suspensión del acto reclamado.

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los Jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los Jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión.

"Por otro lado, se prevén en el proyecto elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las resoluciones suspensionales, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.

"Sin perjuicio de lo anterior, en los casos en que se consideró necesario o conveniente, se precisaron los efectos de la medida suspensiva para evitar confusiones. Esto es lo que ocurre en la materia penal, en la cual se establecen los distintos efectos de la suspensión dependiendo de la etapa procedimental. Debe destacarse que se buscó un sistema que, sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, permitiera que el amparo cumpliera con su finalidad protectora y tuviera plena vigencia el principio de presunción de inocencia. Por ello se prevé que la suspensión definitiva pueda concederse excepcionalmente y de acuerdo a las circunstancias del caso, incluso tratándose de delitos que la ley señala como graves." (énfasis añadido)

75. De esta forma, la inclusión de un apartado especial para regular los términos y las condiciones bajo los que habría de resolverse lo relativo a la suspensión de los actos en materia penal, sigue, al menos, dos propósitos claros: primero, unificar los efectos bajo los cuales puede concederse la suspensión de ciertos actos de naturaleza penal, a fin de evitar confusiones y segundo, armonizar las disposiciones de la suspensión en materia penal de la nueva legislación reglamentaria, con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio que acogió la Constitución Federal y la plena vigencia del principio de presunción de inocencia que caracteriza a dicho esquema procesal.

76. Ahora bien, como puede apreciarse de la lectura del apartado de la Ley de Amparo transcrito, éste contiene un conjunto de normas que regulan, entre otras cuestiones, los efectos que deben imprimirse a la suspensión, cuando proceda, respecto de clases de casos que pueden considerarse como las más recurrentes en materia penal.

77. Se trata además, por lo general, de clases de actos que pueden incidir directa o indirectamente en la libertad de las personas, uno de los derechos humanos más importantes, lo que explica que el legislador haya decidido emitir una regulación especial al respecto.

78. Sin embargo, es posible que, en *materia penal*, se reclamen actos distintos de los expresamente regulados en ese apartado. En efecto, el abanico de actos reclamables en materia penal de ninguna manera se agota en los actos lesivos actual o potencialmente de la libertad personal, regulados en ese apartado de la Ley de Amparo, ya que también pueden reclamarse cualesquiera otros actos en materia penal distintos de los allí especificados. En estos casos, debe tenerse en consideración lo siguiente:

79. Que derivado del derecho a un recurso efectivo, esos actos deben considerarse, *en principio*, susceptibles de suspensión, pues también en estos casos podría quedar el juicio sin materia y el quejoso resentir daños a sus derechos de difícil o imposible reparación.

80. Que del proceso legislativo, se advierte que la finalidad de establecer un epígrafe especial para la materia penal, *no* fue excluir de la suspensión a los actos reclamados en materia penal que no estuvieran expresamente contemplados en la misma, sino una diversa, a saber, dar un tratamiento unitario a las clases de actos reclamados más recurrentes en materia penal que –en general– pudieran incidir directa o indirectamente en la libertad personal, sin que esto implique, en modo alguno, que los actos reclamables en materia penal se limitan a los allí previstos, ya que existe una cantidad indeterminada de actos reclamables en materia penal que no están regulados específicamente por el apartado respectivo de la Ley de Amparo y que, sin embargo, como cualquier otro acto, son susceptibles de generar los efectos que pretenden evitarse mediante la suspensión: dejar sin materia el juicio y causar daños irreparables o difícilmente reparables.

81. Que de una lectura sistemática del capítulo de la suspensión del acto reclamado, se advierte que no existe norma alguna que prohíba o excluya que los actos en materia penal, distintos de los expresamente regulados en la sección especial, sean susceptibles de suspensión.

82. Pero no sólo no existe esa prohibición, sino que, incluso, el propio artículo 166, último párrafo, de la Ley de Amparo, inmerso en el apartado relativo a la suspensión en materia penal, *remite expresamente* a las disposiciones generales sobre la suspensión, en concreto, al penúltimo párrafo del artículo 128, para proveer sobre la suspensión de órdenes o medidas de protección dictadas durante el procedimiento penal; lo que evidencia, sin lugar a dudas, que el propio legislador admite la posibilidad de que algunos actos en materia penal puedan ser analizados, para efectos de la suspensión, en términos de la parte general de la sección respectiva.

83. Que, por ende, los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, cuando establecen que con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, *en todas las materias*, cuando la solicite el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y que promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público; admiten una lectura según la cual deben ser aplicables para decidir sobre la suspensión de cualquier acto reclamado en materia penal *que no esté expresamente regulado, mediante alguna norma del apartado especial*, a fin de garantizar, también en estos casos, la vigencia del derecho a un recurso efectivo.

84. Con base en lo anterior, esta Primera Sala concluye que, las normas establecidas en el apartado relativo a la suspensión en materia penal son aplicables a los actos que de forma expresa ahí se establecen, porque tales disposiciones obedecen a circunstancias específicas, valoradas a priori por el legislador ordinario y que consideró especialmente relevantes para darles una solución específica.

85. Sin embargo, esto no implica, en modo alguno, que los actos reclamados en materia penal, *distintos* de los expresamente establecidos en el apartado precisado, no sean susceptibles de suspenderse, sino, únicamente, que el legislador no los incluyó en la clase de actos que merecían una regulación especial.

86. Es decir, cualquier acto en materia penal *que no esté expresamente contemplado* en el apartado especial de la Ley de Amparo, debe ser analizado, para efectos de la suspensión, con base en las normas de la parte general que regulan la suspensión del acto reclamado.

87. Pensar lo contrario implicaría el establecimiento de una prohibición implícita que restringiría, sin justificación, el derecho fundamental a un recurso efectivo, lo que sería incompatible con el espíritu protector del juicio de amparo y violatorio del principio *pro persona* establecido en el artículo 1o. constitucional, que ordena procurar la solución más favorable al derecho humano en cuestión.

88. Por tanto, los actos reclamados en materia penal *distintos* de los expresamente regulados por la segunda parte, de la sección III, del capítulo I, del título segundo de la Ley de Amparo, correspondiente a la suspensión en materia penal; son susceptibles de ser suspendidos en términos de las disposiciones generales sobre la suspensión del acto reclamado, previstas en la primera parte de esa sección.

89. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis siguiente:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, demanda la existencia de una garantía eficaz de los derechos humanos. En nuestro sistema, el juicio de amparo es una de las garantías principales de estos derechos. La suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, es un instrumento para garantizar la eficacia del juicio de amparo, porque conserva su materia y evita daños irreparables o difícilmente reparables a los derechos del quejoso. Ahora bien, la segunda parte de la sección tercera, del capítulo I, del título II, de la Ley de Amparo, sobre la suspensión en materia penal, establece un conjunto de normas relativas a la medida cautelar de clases específicas de actos que, por su recurrencia e incidencia en la libertad personal, el legislador consideró necesario regular de manera especial. Sin embargo, esto no implica que los actos en materia penal distintos de los expresamente regulados en ese apartado, no sean susceptibles de suspenderse, ya que en estos casos también debe garantizarse el derecho fundamental a un recurso efec-

tivo. En consecuencia, para decidir sobre la suspensión en estos casos, deben aplicarse las disposiciones sobre la suspensión del acto reclamado, previstas en la primera parte ("reglas generales") de esa sección de la Ley de Amparo, que permiten, en principio, ponderar la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.

90. En consecuencia, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, se,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el apartado cuarto de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el **último** apartado 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.

Notifíquense: con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente) en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia y unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro José Ramón Cossío Díaz, se reserva su derecho a formular voto concurrente.

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 aisladas y de jurisprudencia 1a. LV/2004, 1a./J. 42/2007, 2a. CV/2007, 2a./J. 192/2007, 1a. CXCVI/2009, 1a. XII/2011 (10a.), 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), 1a. LXXIV/2013 (10a.), 1a./J. 22/2014 (10a.), 1a. CXCVIII/2014 (10a.) y 2a./J. 12/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, mayo de 2004, página 511, XXV, abril de 2007, página 124, XXVI, agosto de 2007, página 635, XXVI, octubre de 2007, página 209 y XXX, noviembre de 2009, página 399; y Décima Época, Libros IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2686, XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 526 y XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 882; así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325, 6, Tomo I, mayo de 2014, página 541 y 27, Tomo I, febrero de 2016, página 763, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ("EN MATERIA PENAL"), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, demanda la existencia de una garantía eficaz de los derechos humanos. En nuestro sistema, el juicio de amparo es una de las garantías principales de estos derechos. La suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, es un instrumento para garantizar la eficacia del juicio de amparo, porque conserva su materia y evita daños irreparables o difícilmente reparables a los derechos del quejoso. Ahora bien, la segunda parte de la sección tercera, del capítulo I, del título II, de la Ley de Amparo, sobre la suspensión en materia penal, establece un conjunto de normas relativas a la medida cautelar de clases específicas de actos que, por su recurrencia e incidencia en la libertad personal, el legislador consideró necesario regular de manera especial. Sin embargo, esto no implica que los actos en materia penal distintos de los expresamente regulados en ese apartado, no sean sus-

ceptibles de suspenderse, ya que en estos casos también debe garantizarse el derecho fundamental a un recurso efectivo. En consecuencia, para decidir sobre la suspensión en estos casos, deben aplicarse las disposiciones sobre la suspensión del acto reclamado, previstas en la primera parte ("reglas generales") de esa sección de la Ley de Amparo, que permiten, en principio, ponderar la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.

1a./J. 50/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 397/2016. Suscitada entre el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. 17 de mayo de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 166/2015, que dio origen a la tesis aislada XVII.14 P (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. NO PUEDE ANALIZARSE PONDERANDO EL 'PRINCIPIO DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO' (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", 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 II, diciembre de 2015, página 1315, con número de registro digital: 2010722.

El Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 182/2016, sostuvo que si en los actos derivados de una averiguación ministerial o causa penal ante autoridad judicial, la segunda parte, de la sección tercera, de la Ley de Amparo, prevé la suspensión del acto reclamado "en materia penal", pero sólo respecto de actos privativos de libertad, de destierro, desaparición forzada de personas, extradición, obligación de abandonar o residir en determinado lugar, aun cuando no señale expresamente actos tendentes a lanzar, despojar o desalojar a un gobernado de sus papeles, bienes o posesiones, se tiene que ante la ausencia de disposición legal específica, deberá regir la hipótesis genérica establecida en la primera parte, de la tercera sección de la legislación en comento, con la finalidad de no dejar en estado de indefensión a la solicitante de la medida cautelar, amén de que no existe disposición en contrario, ni existe prohibición legal expresa al respecto.

Tesis de jurisprudencia 50/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO. EL ARTÍCULO 957, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO.

La citada porción normativa prevé la procedencia de la vía de la controversia de arrendamiento inmobiliario, para reclamar del fiador las obligaciones que asumió en la suscripción del contrato, con el fin de garantizar las adquiridas por el arrendatario. Dicha disposición no viola los principios de seguridad jurídica y debido proceso, pues, con independencia de los elementos constitutivos de cada una de las figuras legales en cuestión y la naturaleza jurídica del contrato de fianza, el juicio de controversia en materia de arrendamiento inmobiliario resulta aplicable a todas las partes que intervienen en el contrato de arrendamiento, por lo que dicho procedimiento especial puede incoarse en contra del fiador cuando las cuestiones deriven de dicho contrato, pudiéndose incorporar a la controversia aspectos inherentes a la regulación de la fianza otorgada por éste, pues lo que priva para ello es la naturaleza de la contienda principal. En consecuencia, dicha vía es procedente para conocer del negocio en que se reclaman prestaciones derivadas de un contrato de arrendamiento, pues no puede desvincularse la fianza (como contrato accesorio) y el arrendamiento (como contrato principal), ya que lo que aquélla garantiza es precisamente el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento y lo reclamado en el juicio deriva de este último contrato.

1a. CXL/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 5685/2016. Patricia Pérez Chávez. 31 de mayo de 2017. 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: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COSTAS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE PREVÉ SU CONDENA, NO ES APLICABLE A LOS JUICIOS ORDINARIOS (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 7/2004).

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 9/2003-PS, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 7/2004, de rubro: "COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA EN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. PARA SU CONDENA ES IMPROCEDENTE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL LOCAL.", estimó que el artículo 1084 del Código de Comercio, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1996, resulta aplicable para todo tipo de juicios mercantiles; de ahí que la hipótesis en que el actor en un juicio ordinario mercantil obtuvo sentencia contraria a sus intereses y no se condujo con temeridad o mala fe dentro de la secuela del proceso, se entiende comprendida en la fracción III del numeral citado, la cual contempla la procedencia de la condena en costas en primera instancia, por lo que, al estar regulada en forma completa y detallada la hipótesis específica, resulta improcedente la aplicación supletoria de la legislación procesal civil relativa que previera la condena en costas en juicios civiles. Ahora bien, una nueva reflexión sobre el tema, lleva a esta Primera Sala a apartarse del criterio plasmado en la tesis citada, pues lo definitivo es que antes y después de la reforma de 1996 la fracción III es idéntica y si bien es cierto que con motivo de las reformas se introdujo la fracción V al artículo 1084, la cual prevé que siempre será condenado en costas el que intente acciones o haga valer cualquier tipo de defensas o excepciones improcedentes o interponga recursos o incidentes de este tipo, a quien no solamente se le condenará respecto de estas acciones, defensas, excepciones, recursos o incidentes improcedentes, sino de las excepciones procesales que sean inoperantes, también lo es que ello no permite generar una interpretación extensiva en la que se incluyan tanto los juicios ordinarios, como los ejecutivos; lectura que es diferente al contenido literal de la norma que ha interpretado este Alto Tribunal, en el sentido de que la condena en costas prevista en el artículo 1084, fracción III, del Código de Comercio, se encuentra dirigida exclusivamente a los juicios ejecutivos mercantiles.

1a. LXVI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1223/2014. Vitamédica, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 2014. 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: Mireya Meléndez Almaraz.

Nota: Esta tesis se publicó el viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que abandona el criterio sustentado en

la diversa 1a./J. 7/2004, de rubro: "COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA EN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. PARA SU CONDENA ES IMPROCEDENTE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL LOCAL.", que aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 303, este último dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de febrero de 2015.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 9/2003-PS citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 304.

En atención a lo previsto en el considerando V, en relación con el resolutivo segundo de la sentencia que recayó a la solicitud de sustitución de jurisprudencia 3/2017, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1384, se publica nuevamente con la corrección del *lapsus cálimi* que en ella aparece.

Esta tesis se republicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA. SU RELEVANCIA TRATÁNDOSE DE CONSUMIDORES.

El derecho al acceso a la justicia comprende el derecho de acción que permite al gobernado acudir a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa, y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, este derecho tiene una especial relevancia tratándose de los consumidores, por las dificultades que su ejercicio representa para este colectivo como consecuencia de la posición de vulnerabilidad en la que se ubica. En efecto, los consumidores son un grupo vulnerable, en el sentido de que carecen de suficiente organización, información y capacidad de negociación frente a los proveedores de bienes y servicios. Como consecuencia, es fundamental que las normas que rigen los procedimientos para la defensa de los consumidores sean comprendidas y aplicadas a la luz del derecho al acceso a la justicia, con el propósito de lograr una tutela efectiva de sus intereses y derechos. En ese contexto, hay que destacar que el derecho al acceso a la justicia de los consumidores puede verse afectado por normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la justicia, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas o carentes de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de otros fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Por lo tanto, para poder concluir que existe un verdadero acceso a la justicia por parte de los consumidores, es necesario que previamente se advierta que no existen impe-

dimentos jurídicos o fácticos que sean carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

1a. CXLI/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6221/2015. Procuraduría Federal del Consumidor. 22 de febrero de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE ACCESO A BIENES Y SERVICIOS CULTURALES. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO, PARA ALEGAR SU VIOLACIÓN.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para que exista interés legítimo se requiere: (i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y, (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

1a. CXLVI/2017 (10a.)

Amparo en revisión 566/2015. Miguel Ángel Arce Montiel y otros. 15 de febrero de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE RÉPLICA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. PREVALECE EL INTERÉS DE LA SOCIEDAD DE RECIBIR INFORMACIÓN ACLARATORIA.

El estándar de malicia efectiva que se ha desarrollado en relación con la determinación de los límites a la libertad de expresión y los derechos de la personalidad, no resulta aplicable al ejercicio del derecho de réplica de funcionarios públicos. El ejercicio de este derecho debe proceder independien-

temente de la intención del informador en la difusión de la información falsa o inexacta. La interacción entre el derecho de réplica de funcionarios públicos y la libertad de expresión dista de ser comparable con el conflicto entre los derechos de la personalidad de funcionarios públicos y la libertad de expresión. La réplica lejos de contraponerse a la libertad de expresión, amplía su vertiente social o colectiva. El ejercicio de este derecho por funcionarios públicos no sólo les otorga la oportunidad de aclarar la información falsa o inexacta que les causa un agravio, sino que garantiza a la sociedad el acceso a información de relevancia pública y, en este sentido, su ejercicio es en interés de la sociedad, pues se equilibra el proceso informativo que nutre el debate público. La exigencia de que se actualice malicia efectiva para la réplica de funcionarios públicos reduciría el acceso a información aclaratoria de los ciudadanos a aquellos casos en que se demuestre la intención de dañar del medio de comunicación, lo que no encuentra justificación, pues lo que protege nuestro ordenamiento constitucional es la difusión de información veraz e imparcial, en consecuencia, basta la difusión de información falsa o inexacta que cause un agravio para que proceda la réplica, aun cuando los errores informativos se cometan de forma culposa, involuntaria o inevitable.

1a. CXLVIII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 91/2017. Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. y otras. 23 de agosto de 2017. 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heróles Scharrer.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE RÉPLICA. INFORMACIÓN INEXACTA O FALSA. El término "información inexacta o falsa" empleado por el legislador en el artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. Constitucional para determinar la procedencia de la réplica, debe interpretarse en relación con los criterios de esta Primera Sala en torno a la obtención y difusión de información veraz. La exigencia de veracidad, lejos de exigir un informe puro, claro e incontrovertible, exige un ejercicio razonable de investigación y comprobación tendente a determinar que los hechos que se difunden tiene suficiente asiento en la realidad. En caso de que el informador no llegue a conclusiones indubitadas, el requisito de veracidad exige la transmisión del mensaje de que existen otras conclusiones sobre los hechos o acontecimientos que se relatan. La exigencia de veracidad está íntimamente relacionada con la imparcialidad de la información; si bien no es constitucionalmente aceptable exigir imparcialidad abso-

luta, ni información inequívoca o aséptica, pues en la labor informativa las diferentes perspectivas de los individuos redundarán inevitablemente en distintos puntos de vista, lo que se pretende evitar es la tergiversación. Ante el panorama de que, en relación con un hecho, pueden existir distintos puntos de vista que, expresados en su conjunto, tienden a la veracidad informativa, la réplica reconoce tanto el derecho individual como social de difundir *otra posición* sobre el mismo hecho que aclare la versión difundida. La inexactitud de la información se produce no solamente en aquellos casos en los que se difunde algo *contrario* a lo sucedido –falso–, sino también ante la difusión de un hecho de manera *incompleta* o *imprecisa*. No obstante, la inexactitud en la información está condicionada a ser de tal magnitud que cause un agravio; es decir, los hechos falsos o inexactos difundidos deben entrañar un perjuicio real, actual y objetivo en la esfera jurídica del agraviado, ya sea directamente o de modo fácilmente identificable. Esto excluye información inexacta que no cause un agravio, así como información verdadera aunque agravante por sí misma; en la misma línea, los errores o imprecisiones informativas intrascendentes que no tengan el alcance de variar el entendimiento del hecho que se informa y, consecuentemente, que no produzcan un agravio ya sea político, económico, en el honor, vida privada y/o imagen, no dan procedencia al ejercicio del derecho de réplica.

1a. CXLVII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 91/2017. Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. y otras. 23 de agosto de 2017. 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heróles Scharrer.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE RÉPLICA. NO ES UN MECANISMO IDÓNEO PARA REPARAR AFECTACIONES A LOS DERECHOS A LA PERSONALIDAD.

El derecho de réplica protege la esfera de derechos del agraviado ante la difusión de información falsa o inexacta por un medio de comunicación y, al mismo tiempo, salvaguarda el derecho de la sociedad a obtener información veraz, sin embargo, no es un mecanismo idóneo para reparar la afectación a los derechos a la personalidad. La especificidad en el objeto de la réplica es relevante para distinguirla de otras figuras previstas en nuestro ordenamiento jurídico para aquellos que estimen vulnerados sus derechos ante la difusión de información. En este sentido se ha de entender la previsión del artículo 23 de la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. Constitucional, así como el diverso 14.2 del Pacto

de San José, que prevén que la réplica es independiente de cualquier otra responsabilidad legal que se pudiera derivar de la difusión de información. El derecho de réplica, lejos de ser una sanción, en contraste con una condena por daño moral, tiene un sentido de garantía frente al equilibrio informativo.

1a. CXLIX/2017 (10a.)

Amparo en revisión 91/2017. Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. y otras. 23 de agosto de 2017. 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE RÉPLICA. OBLIGACIÓN A CARGO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. El debate desinhibido, robusto y abierto que se protege en nuestra sociedad a través de la abstención de restricciones a los medios de comunicación, se equilibra por la correspondiente responsabilidad de éstos en el ejercicio de la libertad de expresión. En este contexto la réplica es una medida legítima que traza un límite al ejercicio de la labor informativa. La obligación de los medios de comunicación de transmitir gratuitamente información en ejercicio del derecho de réplica, independientemente de que se trate de una inserción pagada, lejos de ser una forma de censura, es un mecanismo legítimo e idóneo para fomentar la responsabilidad en la difusión de la información, lo que resulta necesario para el ejercicio de la libertad de expresión. Si bien la obligación de los medios de difundir información gratuitamente tiene un impacto económico y, en este sentido, implica una medida de presión o autolimitación en relación con los contenidos informativos que se difunden, lo cierto es que resulta acorde a la necesidad de equilibrar el debate informativo.

1a. CL/2017 (10a.)

Amparo en revisión 91/2017. Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. y Otras. 23 de agosto de 2017. 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE RÉPLICA. SU DOBLE FACETA. El derecho de réplica participa de una doble dimensión, la individual, que se dirige a garantizar la protección de la esfera jurídica de las personas frente a los abusos de los medios de comunicación en su labor informativa y, la vertiente social, que se deriva de la primera faceta y tiene por objeto promover un alto nivel de responsabilidad en los medios de comunicación para que la información que circule en la opinión pública sea, al menos, veraz. En este contexto, la réplica opera como una garantía de la veracidad informativa, pues su objeto es la aclaración de la información falsa o inexacta que se haya difundido a la sociedad. En el ejercicio de este derecho se combate la información errónea con información fidedigna, lo que permite, no sólo que el afectado exprese su punto de vista respecto de esta información, sino también que la comunidad reciba nueva información que contradiga la anterior. En consecuencia, la información que se difunda en ejercicio del derecho de réplica debe tener como única finalidad corregir o aclarar la información falsa o inexacta que le dio origen, pues de lo contrario, este derecho se reduciría al acceso a los medios de comunicación de la persona agraviada, desnaturalizando su función de rectificación tendente a lograr un equilibrio informativo que salvaguarda el derecho de la sociedad de obtener información veraz.

1a. CLII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 91/2017. Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. y Otras. 23 de agosto de 2017. 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heróles Scharrer.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO DE RÉPLICA. SU PROCEDENCIA. El derecho de réplica, rectificación o respuesta, previsto en el artículo 6o. constitucional, así como en el diverso 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asegura a todas las personas la posibilidad de aclarar información sobre hechos falsos o inexactos difundida por un medio de comunicación que le cause un agravio. El tipo de expresiones a las que alude la réplica son información, en contraposición a las ideas u opiniones. La réplica es un mecanismo tendente a controvertir necesariamente la base fáctica de dicha información, por lo que su carácter agravante proviene de los hechos mismos y no de la formulación de juicios de valor que pudieran acompañar esa información.

1a. CLI/2017 (10a.)

Amparo en revisión 91/2017. Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V. y Otras. 23 de agosto de 2017. 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Natalia Reyes Heróles Scharrer.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERDICTO PARA RECUPERAR LA POSESIÓN. EL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO) NO ES VIOLATORIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

El legislador de la Ciudad de México implementó el interdicto para recuperar la posesión, acorde con otro de los postulados derivados del citado artículo 17 constitucional, consistente en evitar que los gobernados se hagan justicia por su propia mano y con delimitados presupuestos procesales que se encuentran relacionados con el objetivo de que se emita una resolución, que no tendrá la calidad de cosa juzgada, pues la *litis* únicamente versará sobre la "posesión interina", al urgirse de esa decisión provisional; luego, para que sea funcional la vía interdictal, implica no se profundice sobre aspectos que requieran de un análisis jurídico más profuso por parte del juzgador, lo que pudiera conllevar el desahogo de mayores elementos de convicción y la realización de un considerable número de diligencias para su desahogo; objetivo que no se lograría de introducirse a la contienda aspectos relacionados con la "posesión definitiva" y la "propiedad" de un inmueble. De ahí que, para estos dos últimos aspectos, se hubiesen creado *ex profeso* otro tipo de acciones, como la publiciana o plenaria de posesión y la reivindicatoria, en las que ya no priva esa necesidad de una decisión urgente, característica de los interdictos. Por lo que el que se diera cabida a la dilucidación de la "posesión definitiva" y la "propiedad" de un inmueble, materia de las acciones publiciana y reivindicatoria, pero en la vía interdictal, tornaría a esta última disfuncional e incompatible y la alejaría por completo del propósito para el que fue concebida.

1a. CXXXVIII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 977/2016. Maximino González Rojas. 24 de agosto 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: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LA ACCIÓN DE GRUPO PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 24 Y 26 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE AL 28 DE FEBRERO DE 2012, DEBE SER INTERPRETADA A LA LUZ DEL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA.

El derecho de acceso a la justicia tiene una especial relevancia tratándose de los consumidores, por las dificultades que su ejercicio representa para este colectivo como consecuencia de la posición de vulnerabilidad en la que se ubica. En este sentido, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con un mecanismo fundamental en el ejercicio del acceso a la justicia del consumidor: la acción de grupo prevista en los artículos 24, fracciones II y III, y 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigentes al 28 de febrero de 2012. Efectivamente, a través de esta acción la Profeco desempeña su función de defender, por la vía jurisdiccional, los intereses de los consumidores que se ven afectados por las transacciones de consumo. Consecuentemente, la acción de grupo resulta *instrumental* en la tutela efectiva de los derechos del consumidor, lo cual hace patente la relevancia de que se interprete de tal suerte que no se vea obstaculizada por requisitos excesivos o desproporcionados. Lo anterior implica que si bien la procedencia de la acción puede ser modulada o sujeta a requisitos que protejan otros bienes constitucionales –como certeza jurídica–, ésta no puede ser deliberadamente obstruida mediante requisitos arbitrarios o innecesarios.

1a. CXLII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6221/2015. Procuraduría Federal del Consumidor. 22 de febrero de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 24 Y 26 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE AL 28 DE FEBRERO DE 2012.

Debido a la función instrumental e imprescindible que desempeña la acción de grupo prevista en el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (vigente al 28 de febrero de 2012), para la tutela efectiva de los derechos colectivos por vía jurisdiccional, su procedencia no puede ser desproporcionada o irrazonablemente obstruida mediante requisitos arbitrarios. En ese sentido, es fundamental que los requisitos del análisis previo que dispone la ley para la procedencia de la acción se interpreten a la luz del derecho de acceso a la justicia de los consumidores. Desde esta perspectiva, para la procedencia de

la acción de grupo basta con que se cubra alguno de los tres requisitos previstos por el precepto: gravedad, número de reclamaciones, o afectación general a los consumidores; esto es, en el entendido de que no es necesario colmar los tres de manera conjunta. Así, expresar alguna de estas circunstancias es suficiente para justificar el actuar de la Procuraduría ante órganos jurisdiccionales en defensa de los intereses colectivos de los consumidores. Bajo esta lógica, lo importante para acreditar el análisis previo de procedencia es que quede demostrado que la Profeco ha realizado una evaluación del caso y que exista un razonamiento expreso encaminado a corroborar que se satisface alguno de los requisitos exigidos por la ley.

1a. CXLIII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6221/2015. Procuraduría Federal del Consumidor. 22 de febrero de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGURIDAD JURÍDICA. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 2013, TRANSGREDE ESTE PRINCIPIO.

El precepto de referencia establece el procedimiento a seguir por la autoridad fiscal cuando un contador público registrado no dé cumplimiento a las disposiciones que le son aplicables. Dicho procedimiento se sigue en fases, la primera de ellas ocurre cuando la autoridad termina de revisar el dictamen fiscal elaborado por el contador público registrado, posteriormente en el plazo de seis meses se debe notificar a este último la irregularidad detectada. Una vez que surta efectos la notificación, el contador público cuenta con un plazo de quince días para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, y ofrezca y exhiba las pruebas que considere pertinentes. Agotado el periodo probatorio, la autoridad debe notificar la resolución al contador público, en un plazo que no debe exceder de doce meses. Sin embargo, en el inciso c) de la porción normativa mencionada se establece que este último contará a partir del día siguiente a aquel en que se agote el plazo señalado en "la fracción I que antecede". Esta remisión resulta errática, pues la fracción I del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación regula los requisitos que deben cumplir los contadores públicos que realicen dictámenes para poder obtener su inscripción ante las autoridades fiscales, por lo que no existe dentro de esa fracción un momento específico que indique a partir de cuándo comienzan a transcurrir los doce meses con los que cuenta

la autoridad para notificar la resolución del procedimiento sancionatorio. Por tanto, el precepto referido vulnera el principio de seguridad jurídica al propiciar que los particulares no conozcan con certeza a qué atenerse en relación con el momento en el que la autoridad debe dictar y notificar la resolución del procedimiento administrativo sancionador, y si bien las normas jurídicas no pueden ser interpretadas de manera aislada, sino en función del sistema en el cual están inmersas, ello no puede llegar al extremo de exigir que las personas tengan que subsanar, mediante un ejercicio hermenéutico, las deficiencias legislativas en que incurre el legislador.

1a. CXLIV/2017 (10a.)

Amparo en revisión 803/2016. Bernardo Ismael González Vidrio. 15 de marzo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Dolores Rueda Aguilar, Monserrat Cid Cabello y Víctor Manuel Rocha Mercado.

Amparo en revisión 983/2016. Raúl Figueroa Segura. 5 de abril de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO.

Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José", reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención citada; el mismo Tribunal Interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en pre-

sencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso.

1a. CXXXIX/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 2814/2014. 24 de febrero de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 43 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO AL ESTABLECER LA FACULTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA GRAVAR A LAS PERSONAS FÍSICAS Y NO A LAS MORALES CON UN IMPUESTO CEDULAR, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

La circunstancia de que el precepto referido no establezca la facultad impositiva de las entidades federativas para gravar a las personas morales con un impuesto cedular, no transgrede el principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el legislador dentro de su libertad de configuración legislativa puede válidamente diseñar el sistema tributario, a efecto de elegir gravar de forma diferente a las personas físicas y a las morales; de tal manera que, respecto a las segundas, la facultad impositiva se desarrolla a través de su expresión omisiva, mediante el sistema de coordinación fiscal en el que, por no gravar directamente a este tipo de contribuyentes, las entidades reciben participaciones de la recaudación obtenida de los impuestos federales; y en el caso de las físicas hubiera decidido, además, establecer un impuesto cedular para proveer de ingresos a las entidades federativas para que pudieran hacer frente a sus gastos públicos. Asimismo, del proceso legislativo de la reforma al artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2004, se advierten razones que justifican el trato diferenciado como lo es el abatir la informalidad y fortalecer el federalismo fiscal, permitiendo que las entidades federativas recauden y administren ingresos propios.

1a. CXLV/2017 (10a.)

Amparo en revisión 31/2015. Manuel José Marrufo Ayala. 29 de marzo de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Alma Delia Virto Aguilar y Adrián González Utusástegui.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VIOLENCIA FAMILIAR. BIEN JURÍDICAMENTE TUTELADO POR EL ARTÍCULO 284 BIS DEL CÓDIGO DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE PUEBLA (LEGISLACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2014).

De acuerdo con el contenido del artículo 22 constitucional, aun cuando existe libre configuración legislativa en materia penal, lo cierto es que constitucionalmente se exige al legislador secundario que cuando decida las conductas que merecen reproche penal, se cerciore de que la respuesta penal adoptada guarda relación proporcional con la protección del bien jurídico, cuyo valor justifica, a su vez, la opción por una sanción penal. En el caso del delito de violencia familiar, previsto y sancionado por el artículo 284 Bis del Código de Defensa Social del Estado de Puebla –idéntico al correspondiente del Código Penal de Puebla, vigente–, el bien jurídicamente tutelado al que se dirige la norma penal es la integridad personal de quienes unidos por lazos afectivos, de seguridad o dependencia, conviven y pueden verse particularmente afectados por las conductas dañosas física o psicológicamente de quienes comparten con ellos y ellas esos lazos y convivencia.

1a. CXXXIV/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández, quien señaló que comparte el sentido de la ejecutoria pero no así las consideraciones, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VIOLENCIA FAMILIAR. CON LA INCORPORACIÓN DE ESTA FIGURA TÍPICA EN EL ARTÍCULO 284 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE PUEBLA, EL LEGISLADOR CUMPLE CON EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE OCUPARSE DE UN BIEN JURÍDICO VALIOSO (LA FAMILIA), SOBRE EL QUE GUARDA UNA RELACIÓN INSTRUMENTAL DE PROTECCIÓN Y SALVAGUARDA. El legislador local, al incorporar

la figura típica de violencia familiar contenida en el artículo 284 Bis del Código Penal del Estado de Puebla, sopesa adecuadamente la importancia de la integridad personal y la especial situación de vulnerabilidad de quienes conviven en relaciones afectivamente significativas, con el entendimiento de que el derecho penal debe configurar la última respuesta –recurso– de un Estado democrático social de derecho como el nuestro, y reconoce la amplia realidad social de que en el entorno familiar, aunque pensado como un ámbito de solidaridad y ayuda mutua, ocurren actos de violencia, particularmente contra quienes están en desventaja por razones de sexo, género, discapacidad, edad, o padecen otras formas de opresión que también se manifiestan dentro de la familia. Estos actos de violencia demandan la intervención estatal en la forma de pretensión punitiva relacionada con los fines del derecho penal; entre otros, la protección de bienes jurídicos, la prevención general y la específica de las conductas que atentan contra éstos. Así, el legislador secundario reconoce a la familia como un bien valioso y las relaciones y arreglos que en ella se generan como un espacio de interés para el Estado, no para justificar injerencias arbitrarias en la vida privada de las personas, sino por la necesidad de emprender acciones protectoras de la integridad de quienes conviven en ese ámbito. Así, el Estado reconoce su responsabilidad de intervenir en el espacio privado para garantizar el bienestar y la seguridad de las personas sujetas a su jurisdicción; actitud consonante con las obligaciones de debida diligencia en materia del derecho a una vida libre de violencia dentro de la familia, surgidas del marco constitucional y convencional. Consecuentemente, con la incorporación de la figura típica de la violencia familiar en el artículo 284 Bis del Código Penal del Estado de Puebla, el legislador cumple con el mandato constitucional de ocuparse de un bien jurídico valioso (la familia), sobre el que guarda una relación instrumental de protección y salvaguarda.

1a. CXXXVI/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández, quien señaló que comparte el sentido de la ejecutoria pero no así las consideraciones, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VIOLENCIA FAMILIAR. EL ARTÍCULO 284 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE PUEBLA, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2014 QUE PREVÉ DICHO DELITO, SANCIONA LA

CONDUCTA SINGULAR O REITERADA APTA, EFICIENTE Y SUFICIENTE PARA LESIONAR LA INTEGRIDAD FÍSICA O PSICOLÓGICA DE ALGÚN MIEMBRO O INTEGRANTE DE LA FAMILIA. La justificación para la sanción penal atribuida por el precepto referido a quien lesiona la integridad personal dentro de la familia, no es la singularidad o pluralidad, o incluso la modalidad, de las agresiones, sino la certeza de que, como producto de éstas, se afecta la integridad personal de los miembros de la familia. Así, lo que acarrea sanción para quien transgrede esa norma es que la conducta desplegada –singular o reiterada– sea apta, eficiente y suficiente para lesionar el bien jurídico tutelado por la norma, esto es, la integridad física o psicológica de algún miembro de la familia. De esta forma, el legislador secundario adopta una decisión constitucionalmente sensata al proteger un bien jurídico valioso y al dejar al intérprete la determinación respecto a las circunstancias, contexto, grado y consecuencias de la agresión perpetrada, independientemente de su repetición.

1a. CXXXV/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández, quien señaló que comparte el sentido de la ejecutoria pero no así las consideraciones, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

VIOLENCIA FAMILIAR. LA ADOPCIÓN DE ESTA FIGURA TÍPICA POR EL LEGISLADOR NO PRETENDE JUSTIFICAR INJERENCIAS ARBITRARIAS EN LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS, SINO ATENDER LA NECESIDAD DE EMPRENDER ACCIONES QUE PROTEJAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y PSICOLÓGICA DE LAS PERSONAS QUE CONVIVEN EN ESE ÁMBITO. El legislador local, al adoptar la figura típica contenida en el artículo 284 Bis del Código de Defensa Social del Estado de Puebla (hoy Código Penal del Estado de Puebla), sopesa adecuadamente la importancia de la integridad personal y la especial situación de vulnerabilidad de quienes conviven en relaciones afectivamente significativas, con el entendimiento de que el derecho penal debe configurar la última respuesta –recurso– de un Estado democrático social de derecho como el nuestro, y reconoce la extendida realidad social de que en el entorno familiar, aunque pensado como un ámbito de solidaridad y ayuda mutua, ocurren actos de violencia, particularmente contra quienes están en desventaja por razones de sexo, género, discapacidad, edad, o padecen otras formas de opresión que también se

manifiestan dentro de la familia. Estos actos de violencia demandan la intervención estatal en la forma de pretensión punitiva relacionada con los fines del derecho penal; entre otros, la protección de bienes jurídicos, la prevención general y la prevención específica de las conductas que atentan contra éstos. Así, el legislador secundario admite a la familia como un bien valioso y las relaciones y arreglos que en ella se generan como un espacio de interés para el Estado, no para justificar injerencias arbitrarias en la vida privada de las personas, sino por la necesidad de emprender acciones protectoras de la integridad de las personas que conviven en ese ámbito. Así, el Estado reconoce su responsabilidad de intervenir en el espacio privado para garantizar el bienestar y seguridad de las personas sujetas a su jurisdicción. Actitud consonante con las obligaciones de debida diligencia en materia del derecho a una vida libre de violencia dentro de la familia, surgidas del marco constitucional y convencional.

1a. CXXXVII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández, quien señaló que comparte el sentido de la ejecutoria pero no así las consideraciones, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M.G. Adriana Ortega Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 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. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR RECONVENCIÓN EN EL JUICIO RELATIVO (ADMISIÓN Y TRÁMITE DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MÉRIDA).

II. LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA TIENEN TANTO EL PODER JUDICIAL COMO EL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, CON INDEPENDENCIA DEL MOMENTO EN QUE ENTRE EN VIGOR LA NORMA QUE RECONOCE A ESTE ÚLTIMO EL CARÁCTER DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO (ADMISIÓN Y TRÁMITE DE JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE RESPECTO DE PLANTEAMIENTOS DE INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN (ADMISIÓN Y TRÁMITE DE JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS).

IV. CONTROVERSIAS ENTRE PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA, ESTADO DE YUCATÁN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ESE MUNICIPIO ES EL ÚNICO ÓRGANO COMPETENTE PARA DIRIMIRLAS (INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO PARA ADMITIR Y TRAMITAR LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS 14/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015, 109/2015, 232/2015, 36/2016, 9/2016, 10/2016, 12/2016, 222/2015, 76/2016, 70/2015, 88/2016, 47/2016, 82/2016, 71/2016, 69/2016 Y 112/2016).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2016. MUNICIPIO DE MÉRIDA, YUCATÁN. 17 DE MAYO DE 2017. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTES, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO PARTICULAR Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **diecisiete de mayo de dos mil diecisiete** por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 41/2016, promovida por Mauricio Vila Dosal, quien se ostentó como presidente municipal del Municipio de Mérida del Estado de Yucatán, en la que demandó

la invalidez de diversas admisiones de demandas emitidas por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la entidad.¹

I. Antecedentes

1. Los antecedentes narrados en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- El veintinueve de enero de dos mil nueve, el Cabildo del Ayuntamiento de Mérida, aprobó el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual fue publicado en la Gaceta Municipal Número Treinta y Nueve de cuatro de marzo del mismo año.

- En sesión extraordinaria de ocho de octubre de dos mil quince, el Cabildo aprobó la propuesta del presidente municipal para nombrar a los ciudadanos que integrarían el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, así como el plazo para la entrada en funcionamiento del citado tribunal y la prórroga al plazo establecido en el transitorio primero del Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

- El nueve de enero de dos mil dieciséis, el citado Cabildo aprobó el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual fue publicado en la Gaceta Municipal el trece siguiente.

- Por oficio DPM/00010/2016, de tres de febrero de dos mil dieciséis, el presidente municipal, informó al gobernador de la entidad la aprobación y publicación del citado reglamento, así como que con fecha dieciséis de enero del mismo año inició formalmente funciones el Tribunal de lo Contencioso

¹ Recibida el 8 de abril de 2016, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Administrativo del Municipio de Mérida. Menciona que este oficio fue recibido por el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, el diez de febrero de dos mil dieciséis.

- También, mediante oficio DPM/00011/2016, de tres de febrero de dos mil dieciséis, se informó de los actos anteriores al Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Menciona que dicho oficio fue recibido por la referida autoridad, el once de febrero de dos mil dieciséis.

- Asimismo, por oficio DG/051/2016, de doce (sic) de febrero de dos mil dieciséis, se hizo lo propio a la presidenta de la Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán. El oficio fue recibido el tres de febrero del mismo año.

- El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa pertenece al Poder Judicial del Estado de Yucatán y admitió las demandas de los juicios contenciosos administrativos números 14/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015 y 109/2015. El Municipio actor, en el primer expediente, hizo valer la excepción de incompetencia por declinatoria, indicando a la autoridad demandada que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio actor es el competente exclusivo para conocer del procedimiento aludido.

- En contra de dichas admisiones de demandas, se promueve la presente controversia constitucional.

2. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor formuló los siguientes conceptos de invalidez:

3. **Único concepto de invalidez. Violación del artículo 115 constitucional.** La autoridad demandada vulnera el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, al admitir las demandas relativas a los juicios contenciosos administrativos, puesto que es incompetente para resolver con-

troversias que surjan entre los particulares o ciudadanos del Municipio actor y la administración pública municipal, ya que a partir del dieciséis de enero de dos mil dieciséis, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, inició sus funciones y asumió la competencia exclusiva para resolver dichas controversias.

4. La autoridad demandada vulnera las garantías institucionales y prerrogativas constitucionales otorgadas a los Municipios, pues no reconoce al Municipio como un orden de gobierno, en términos del artículo 115 constitucional, en relación con los artículos 76 y 77 de la Constitución Local, así como los artículos 1 y 2 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado.

5. Tampoco reconoce la existencia de un orden jurídico municipal, con eficacia absoluta, frente al orden jurídico federal y estatal que implica darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales, facultad reconocida en el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional, en relación a los artículos 79 de la Constitución Local y 41, apartado A), fracción II, 77, 78 y 79 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, así como de los criterios jurisprudenciales P/J. 44/2011, P/J. 45/2011, P/J. 129/2005, de rubros: "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).", "REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA." y "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."

6. Asimismo, la autoridad demandada, al admitir el juicio contencioso planteado por un particular en contra de actos de la administración pública municipal, no reconoce la prerrogativa constitucional del Municipio para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos o tribunales encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración

pública municipal. Esta facultad se encuentra expresamente reconocida en el inciso a), fracción II, del artículo 115 constitucional, del mismo modo, los artículos 77, base décima séptima y 81 de la Constitución Local, facultan al Municipio para establecer un sistema de medios de impugnación y la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipal.

7. El último párrafo del citado artículo 81, interpretado a contrario sensu, establece la competencia exclusiva de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipal, para conocer de las controversias entre particulares y la administración pública municipal, con exclusión expresa del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Estado de Yucatán, hoy Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado para conocer de dichas controversias.

8. En la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, título quinto denominado "De la justicia municipal", se reconoce la facultad municipal, para crear su propio sistema de medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, así como la facultad de crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, de conformidad con los artículos 176 a 182, 197 a 199.

9. En atención a ello, en sesión extraordinaria de nueve de enero de dos mil dieciséis, el Cabildo aprobó el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual se publicó el trece del mismo mes y año.

10. Los fundamentos que la autoridad demandada utilizó al emitir el acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, por el que admitió la demanda del procedimiento, derivado del expediente 014/2016, resultan inaplicables. El Decreto Número 195/2014, publicado el veinte de junio de dos mil catorce en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, en sus artículos transitorios primero y décimo primero es inaplicable, porque el cambio de denominación de la autoridad demandada es irrelevante. También son inaplicables los artícu-

los transitorios primero, octavo y noveno del Decreto 200/2014, publicado el veintiocho de junio de dos mil catorce en el citado Periódico Oficial Local, porque es irrelevante el cambio de denominación de la autoridad demandada y la derogación de normas orgánicas que regulan su funcionamiento. Asimismo, son inaplicables los artículos 64 de la Constitución Estatal, 60, 61, 64, fracción III, 68, 70, 72 y demás numerales aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

11. Los fundamentos anteriores son inaplicables y se viola la Constitución Federal, por la omisión de la autoridad demandada en considerar los artículos 81 de la Constitución Estatal y 182, último párrafo, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, así como el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida y la comunicación que se hizo al Poder Judicial, del oficio DPM/00011/2016, de tres de febrero de dos mil dieciséis, donde se le informó de la aprobación del citado reglamento y también que el dieciséis de enero del mismo año, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, inició formalmente sus funciones, de lo que incluso, acusó recibo dicho poder el día once de febrero del indicado año.

12. **Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 103, 107 y 115, fracción II, inciso a).

II. Trámite de la controversia constitucional

13. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional 41/2016 y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor.²

² Por acuerdo de 11 de abril de 2016. Foja 195 del expediente.

14. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional,³ tuvo como autoridad demandada al Poder Judicial de Yucatán, al cual pertenece el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la citada entidad, a quien emplazó para que formulara su contestación; requirió a la autoridad demandada, a fin de que enviara copia certificada de los expedientes relativos a los juicios contenciosos administrativos, identificados con los números 014/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015 y 109/2015, incluyendo los acuerdos por los que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado hubiere admitido y asumido competencia para conocer de ellos; y dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

15. Primera ampliación de demanda por hechos supervenientes.

El Municipio actor, por conducto de su presidente municipal, amplió la demanda,⁴ en contra del Poder Judicial del Estado por las admisiones de otras demandas de juicios contenciosos administrativos, identificados con los números 0232/2015, 036/2016, 09/2016, 10/2016 y 12/2016, dictados por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la entidad. En el capítulo de conceptos de invalidez, señaló de manera coincidente los mismos argumen-

³ Por acuerdo de 12 de abril de 2016. Foja 196 a 197 vuelta del expediente principal. En contra de este auto y en la parte relativa al desechamiento de la impugnación de los actos futuros e inciertos, se interpuso el recurso de reclamación 28/2016-CA. La Segunda Sala, en sesión de 19 de octubre de 2016, bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos, determinó por unanimidad de 4 votos, confirmar el auto recurrido (ausente el Ministro Pérez Dayán). Por otro lado, conviene precisar que por acuerdo de 12 de abril de 2016, el Ministro instructor otorgó la medida cautelar, únicamente, respecto de los efectos que derivaran de los acuerdos impugnados en la primera ampliación de demanda, paralizándose a su vez el procedimiento e instrucción de los juicios respectivos, hasta en tanto el Alto Tribunal se pronunciara, respecto del fondo del asunto. Páginas 201 a 204 del incidente de suspensión de la controversia constitucional 41/2016.

⁴ Recibida el 26 de mayo de 2016, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Reverso de la foja 278 del expediente principal.

tos que los formulados en la demanda original, pero ahora impugnando las admisiones de demandas de los citados juicios contenciosos.

16. Admisión de la primera ampliación de demanda por hechos supervenientes. El Ministro instructor, por auto de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, admitió la ampliación de la demanda⁵ y tuvo como autoridad demandada al Poder Judicial del Estado de Yucatán, al cual pertenece el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, al que emplazó para que presentara su contestación; requirió a la autoridad demandada para que enviara a este Alto Tribunal copia de todo lo actuado en los expedientes antes identificados, incluidos los acuerdos de admisión; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

17. Contestaciones a la demanda. El Ministro instructor reconoció la legitimación pasiva al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán,⁶ quien al igual que el Poder Judicial de la entidad, formuló su contestación a la demanda, donde manifestaron lo siguiente:

⁵ Páginas 412 a 414, del expediente principal. En contra de este auto y en la parte relativa al desechamiento de la impugnación de los actos futuros e inciertos, se interpuso el recurso de reclamación 28/2016-CA. La Segunda Sala en sesión de 19 de octubre de 2016, determinó, bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos por unanimidad de 4 votos, (ausente el Ministro Pérez Dayán), confirmar el auto recurrido. Conviene precisar que por acuerdo de 26 de mayo de 2016, el Ministro instructor otorgó la medida cautelar, únicamente, respecto de los efectos que derivaran de los acuerdos impugnados en la primera ampliación de demanda, paralizándose a su vez el procedimiento e instrucción de los juicios respectivos, hasta en tanto el Alto Tribunal, se pronunciara respecto del fondo del asunto. Páginas 401 a 404 del incidente de suspensión de la controversia constitucional 41/2016.

⁶ Por auto de 2 de junio de 2016. En este mismo auto se ordenó dar vista con la primera ampliación de demanda para que el tribunal administrativo formulara su contestación. Página 440 a 442 del expediente principal.

18. I. Contestación del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la entidad. El presidente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, formuló su contestación a la demanda,⁷ en la que, en síntesis, señaló lo siguiente:

19. a) Debe sobreseerse, respecto de los actos impugnados en la demanda inicial, ya que por lo que hace al juicio contencioso 014/2016, si bien hizo valer medio de defensa, éste se encuentra pendiente de tramitación y también por lo que se refiere al resto de juicios impugnados, ya que el Municipio actor no hizo valer medio de defensa ordinario, en contra de los acuerdos de admisión de demanda en los juicios contenciosos administrativos, con fundamento en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia. El Ayuntamiento consintió que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa haya aplicado las disposiciones constitucionales y legales que le asignan competencia para conocer y resolver los juicios contenciosos administrativos, al no interponer el medio de defensa en contra de los respectivos acuerdos admisorios. Los juicios impugnados en la ampliación fueron admitidos posteriormente a la entrada en funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

20. Si el Municipio actor considera invadida su esfera de actuación, al establecerse, únicamente, como competencia de su tribunal el recurso de revisión, consintió ese hecho con mucha anterioridad a la presentación de la demanda de controversia, en virtud de que la Ley de Gobierno de los Municipios fue publicada en el Diario Oficial de la entidad de veinticinco de enero de dos mil seis. Aunado a que al expedir el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, reiteró lo dispuesto en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, particularmente en los numerales

⁷ Páginas 204 a 216 del expediente principal.

177, 180 y 197. Así, el artículo 3 del citado reglamento, señala que al tribunal municipal le compete conocer del recurso de revisión, para impugnar los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo que señala el reglamento.

21. b) Los artículos 40, 41 y 48, fracción III, de la Ley de Gobierno de los Municipios de la entidad, establecen que el Ayuntamiento actor, tiene atribuciones para expedir el reglamento en el cual se establezcan las bases y los procedimientos para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida conozca y sustancie el recurso de revisión, previsto en la citada ley, pero acorde a las bases y observando las limitaciones que se establecen en las aludidas disposiciones constitucionales federales y locales.

22. De acuerdo con la ley aludida, el tribunal administrativo municipal sólo es competente para conocer del recurso de revisión interpuesto contra los actos de la administración pública municipal o de los Jueces calificadores y las resoluciones recaídas al recurso de reconsideración.

23. El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con los artículos 60 y 64 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y 64, párrafo décimo sexto, de la Constitución Estatal, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia contenciosa-administrativa y tiene competencia para conocer y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado, Municipios y los particulares.

24. El artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado establece que es optativo para el particular, agotar el recurso o medio de defensa, establecidos en las leyes o reglamento (artículo 180 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado), o intentar directamente el juicio contencioso ante el tribunal del Estado y que ejercitada la acción ante éste, se extinguirá el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario. Queda a elección del

gobernado, a través de la acción ejercida, si el asunto es del conocimiento del tribunal municipal o del conocimiento del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, según convenga a sus intereses.

25. La admisión de los juicios contenciosos impugnados no invaden la esfera del Municipio actor, porque ambos juicios coexisten en el espacio territorial de aplicación, el juicio contencioso administrativo y el recurso de revisión. Las demandas de los juicios impugnados fueron solicitados como juicios contenciosos administrativos y no como recursos de revisión.

26. Los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas, ejercen un mecanismo fundamental de control de la legalidad y, por ello, pueden considerarse comprendidos dentro de las garantías constitucionales que la Ley Fundamental establece. Por ello, podría analizarse este problema como un aparente conflicto de normas del mismo nivel constitucional, sin embargo, debe considerarse que los preceptos que establecen derechos en favor de los gobernados y los medios procesales para hacerlos valer y restituir en el caso de violación, son de mayor jerarquía. Cita en apoyo a sus argumentaciones las tesis P/J. 100/97 y P/J. 101/97, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS," y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS."

27. Los juicios de lo contencioso 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015 y 109/2015 impugnados, se promovieron en contra de actos admi-

nistrativos, dictados por el Municipio actor, medio procesal distinto a los recursos de reconsideración y de revisión municipales, puesto que no se interpusieron para la reconsideración y/o revisión del Ayuntamiento, sino que fueron sometidos por los gobernados a la autoridad demandada.

28. Así, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa no corrompe la división de poderes, ni invade la esfera competencial del Municipio actor, ya que se encuentra facultado para conocer de litigios que interpongan las personas en contra de actos de carácter administrativo o fiscal que emitan autoridades de la administración pública del Estado o los Municipios, ampliando la garantía de acceso a la impartición de justicia en materia administrativa local, sin distingo del procedimiento del cual emanen.

29. De aceptar el argumento del Municipio actor, el tribunal estatal, dejaría de tener competencia en todos y cada uno de los juicios contencioso administrativos en los cuales el Municipio o cualquiera de sus direcciones o unidades, fuera parte demandada, y no únicamente los que sean admitidos a la entrada en funciones de su tribunal municipal.

30. Cita en apoyo a sus argumentaciones las tesis de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS."

31. Es por lo anterior, que no existe la invasión de esferas ni violación a la autonomía municipal.

32. II. Contestación del Poder Judicial del Estado de Yucatán y reconvención. El presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado, en su contestación⁸ señaló, en síntesis, lo siguiente:

a) Debe sobreseerse, respecto del Poder Judicial de la entidad, ya que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa goza de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y es quien cuenta con legitimación pasiva para intervenir en la controversia, sin que sea necesario llamar a juicio al Poder Judicial. Además, el presidente de dicho tribunal administrativo cuenta con facultades de representación del mismo, de conformidad con los artículos 71, 74, fracción XIII y 75, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, el Acuerdo General 10, de uno de marzo de dos mil once, en relación con los transitorios décimo y décimo primero del Decreto 195/2014 y el transitorio octavo del Decreto 200/2014, publicados en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, en fechas veinte y veintiocho de junio de dos mil catorce.

Cita en apoyo a sus argumentaciones, entre otras, la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."

Adicionalmente, el veinte de abril de dos mil dieciséis, se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad, diversas reformas constitucionales locales, entre las que destacan los artículos 64, 71, 73 Ter, 75 Quáter, y décimo sexto transitorio, de los que se advierte que desaparece el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, para convertirse en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, como un organismo constitucional autónomo. Es decir, se desincorporó del Poder Judicial al Tribunal Administrativo, por lo que dicho poder, carece de legitimación pasiva. Se dice que se encuentra pendiente la entrada en vigor de las citadas reformas.

⁸ Páginas 449 a 490 vuelta del expediente principal.

b) Se actualiza la causal de improcedencia, prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, relativa al principio de definitividad, puesto que el Municipio actor, aduce invasión a su esfera competencial por la tramitación de los juicios contenciosos administrativos, siendo que sólo en uno de ellos interpuso incidente de previo y especial pronunciamiento, relativo a la falta de competencia, el cual se encuentra pendiente de tramitación, en virtud de la suspensión ordenada en la controversia principal. El Municipio debe esperar hasta la conclusión de ese procedimiento para poder impugnar la resolución en la presente controversia y por lo que hace a los demás juicios, debe sobreseerse, precisamente, porque no se interpuso medio de defensa y éstos deben entenderse consentidos y, por ende, no se cumple con el principio de definitividad.

Cita en apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."

c) Se actualiza la causal de improcedencia, prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 1o. del propio ordenamiento y 105 de la Constitución Federal, puesto que la controversia no es la vía idónea para impugnar resoluciones emitidas por un órgano jurisdiccional. Incluso no se está en el caso de un conflicto de invasión de esferas competenciales, sino ante un problema de mera legalidad, toda vez que, de la demanda se advierte que lo que pretende el actor es que se determine si el tribunal administrativo estatal estuvo en lo correcto al admitir los juicios contenciosos administrativos impugnados, por considerar que se contraviene la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado.

Cita en apoyo a sus argumentaciones, entre otras, las tesis P./J. 100/97, P./J. 101/97, 2a. CVII/2009 y P./J. 80/99, de rubros: "CONTROVERSIA CONS-

TITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS.", "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS.", "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR CONFLICTOS REFERENTES A LA COMPETENCIA LEGAL O JURISDICCIONAL DE UN TRIBUNAL."

d) Oponer la defensa genérica de falta de acción y derecho del Municipio actor, toda vez que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha prestado el servicio público que le ha sido encomendado conforme a las obligaciones y las facultades que le han sido asignadas y conferidas por el Poder Legislativo. Así, se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en donde los artículos 60, 61 y 64, entre otros aspectos, regulan el objeto, naturaleza, competencia territorial, integración, competencia material, legislación aplicable, sustanciación, sentencias y funciones del tribunal administrativo. Asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, en sus artículos 1, 2 y 3 establecen la atribución de dicho tribunal de resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten dentro del Estado. También el artículo 116 constitucional, confiere dicha facultad al tribunal administrativo.

Los Municipios no tienen facultad para dejar sin efecto las leyes expedidas por el Poder Legislativo Local, pues el Municipio pretende abrogar de

hecho, las leyes expedidas por dicho poder. De sostenerse la tesis del Municipio actor, se llegaría al absurdo de que los Tribunales Contenciosos Estatales cuya existencia prevé la Constitución Federal, quedarían prácticamente sin funciones, dado que el Municipio es la base del territorio nacional y de los Estados. De esa forma, quedaría en manos de los Municipios el cumplimiento de asignaciones dadas en la Constitución y, por ende, se constituirían los mismos en autoridad máxima sin orden constitucional superior.

e) Opone como excepción la relacionada con la imposibilidad legal de cumplimiento de las pretensiones del Municipio, porque el tribunal administrativo estatal, actúa por mandato constitucional y legal, ya que los procedimientos impugnados, se han tramitado en cumplimiento a las obligaciones y ejercicio de las facultades constitucionales y legales. Si el Municipio pretende liberar de sus obligaciones y despojar de sus facultades al tribunal administrativo local, necesariamente debía haber impugnado y logrado la invalidez de las normas que le rigen, esto es, para que dicho tribunal deje de actuar, debe dejar de serle constitucionalmente obligatorio.

Por ello, es que el Municipio no puede obtener lo que pretende, sin haber impugnado la base misma de los artículos 116, fracciones III y IV, de la Constitución Federal y 64, fracciones III y IV, de la Constitución Local, lo que no resulta jurídicamente posible, así como los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, porque lo que pretende el Municipio es erigirse en un poder por encima de la letra de los Congresos de la Unión y de la entidad.

Es una prerrogativa de los particulares para solucionar sus conflictos con los Municipios, acudir al órgano de solución de controversias que el particular elija, ya sea el estatal o el municipal. Por ello, opone como excepción, la que se desprende del interés público de la conservación de dicha prerrogativa o derecho de los particulares que, de acuerdo a la reclamación planteada

por el Municipio, debe eliminarse para que sea forzoso para los particulares acudir al tribunal municipal y no puedan acceder a otra forma de administración de justicia.

f) Son infundados los conceptos de invalidez, porque no se invadió la esfera competencial del Municipio actor. Los juicios impugnados son anteriores al dieciséis de enero de dos mil dieciséis, fecha en que entró en funciones el tribunal administrativo municipal, pues dicho organismo no existía. Cuando sucedieron los hechos en los juicios impugnados, no se encontraba vigente el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, siendo que en ese momento, el único órgano existente para conocer de dichos asuntos era el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado.

Asimismo, las demandas de los juicios impugnados fueron presentadas ante el tribunal administrativo estatal con anterioridad a la entrada en vigor del tribunal municipal. En este sentido, en términos del artículo quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo Municipal que, indica que los asuntos que se encuentren en trámite ante el tribunal administrativo estatal a la entrada en vigor del citado reglamento, se seguirán ventilando ante esta instancia jurisdiccional al encontrarse dichos juicios en trámite, el tribunal administrativo municipal, carece de competencia para conocerlos y, por ende, no existe una invasión de competencia.

Contrario a lo afirmado por el Municipio actor, la autoridad demandada no se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones, porque la expresión "administración pública estatal" debe interpretarse en el sentido de que la misma comprende a todos los órganos dependientes del Gobierno del Estado, incluyendo los actos administrativos de las autoridades municipales, quienes no están exentos de quedar sujetos de control.

La finalidad del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, fue ofrecer a los particulares la posibilidad de impugnar ante los Tribunales de lo

Contencioso Administrativo de los Estados, los actos tanto de las autoridades estatales como municipales, bajo la lógica de que la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados es el Municipio Libre.

El hecho de que el tribunal administrativo estatal, conozca de demandas en contra de actos o resoluciones definitivos, emitidos por autoridades municipales, no constituye una limitación, afectación o menoscabo de las facultades que constitucional y legalmente se encuentran reservadas al Municipio, toda vez que, la causa última del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, consiste en estructurar un sistema integral de justicia administrativa tendente a fortalecer el Estado de derecho y el respeto a los derechos de los gobernados.

Cita en apoyo a sus argumentaciones las tesis P/J. 100/97 y 2a. XXIX/20012 (10a.), de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, AL ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE ÉSTE EMITE EN EJERCICIO DE SU POTESTAD DISCIPLINARIA."

Conforme al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, se previó la posibilidad de establecer medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Así, de los artículos 77, base décimo séptima, 79 y 81 de la Constitución Local; y los

artículos 176, 177, 178, 180, 181, 182 y 197 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, se dota a los Municipios de la potestad de establecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que será competente para conocer del medio de impugnación denominado recurso de revisión en contra de dos actos: 1) contra los actos de la administración pública municipal o de los Jueces calificadores; y, 2) las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración. En caso de que no existiere un tribunal administrativo municipal conocerá del recurso de revisión, el tribunal administrativo estatal.

Entonces, el Municipio actor en uso de dicha facultad, creó su tribunal, el cual entró en funciones el dieciséis de enero de dos mil dieciséis, siendo competente para conocer el citado recurso de revisión. Lo que se ve robustecido con lo señalado por el artículo 3 del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

No es lo mismo, el recurso administrativo como lo es el recurso de revisión del que conoce el Tribunal de lo Contencioso Municipal, que un juicio de nulidad, como el que conoce el tribunal administrativo estatal, puesto que el único que tiene competencia en materia de juicio de nulidad es este último.

El artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado, señala que cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio ante el tribunal estatal. Ejercitada la acción ante éste, se extinguirá el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario. En este sentido, no existe invasión a la esfera de competencia municipal, ya que es optativo para el particular y esto se considera un beneficio para éste. Así, en uso de dicha facultad opcional, en los juicios impugnados, los promoventes decidieron acudir directamente ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y no optaron por promover el recurso de revisión ante el tribunal municipal.

De conformidad con el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra facultado para conocer de los actos y resoluciones de carácter administrativo o fiscal que emitan la administración pública municipal, así como los organismos descentralizados o paraestatales que la integran, sin que ello implique intromisión alguna por parte de dicho tribunal en las facultades administrativas con que cuenta el Municipio actor, pues, únicamente, en ejercicio de sus facultades orgánicas y materialmente jurisdiccionales, determina si la actuación de la autoridad municipal se ajustó o no a las formalidades del procedimiento de responsabilidades respectivo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte, resolvió el treinta y uno de agosto de dos mil once, las controversias constitucionales 94/2010 y 95/2010, en la que la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, es únicamente en relación al recurso de revisión y no de un juicio de nulidad.

Conforme al artículo 1o. de la Constitución Federal, lo correcto es realizar una interpretación conforme de los artículos ya citados, para concluir que, en el marco local se prevé la posibilidad de contar con dos mecanismos de defensa para los particulares ante la actuación de la administración pública municipal, uno el juicio de nulidad seguido ante el tribunal administrativo estatal y otro el recurso de revisión ante el tribunal administrativo municipal, garantizando de esta forma el respeto de las competencias establecidas en los artículos 115 y 116 constitucionales y, por otra parte, se garantiza el acceso a la justicia a los particulares, a través de dos posibles vías para solucionar su conflicto, pues ningún mecanismo, constitucionalmente, previsto para garantizar la legalidad de los actos de autoridad debe considerarse una amenaza para la esfera competencial de cualquier órgano del Estado, tanto por el rango constitucional de la institución de defensa del orden jurídico, como por su finalidad de restituir al gobernado en el goce de sus derechos violados por un acto de autoridad, de conformidad con el artículo 17 constitucional.

De acuerdo al principio pro persona, debe interpretarse que es optativo para el particular acudir ante el tribunal administrativo municipal o directamente ante el tribunal administrativo local, pues ello resulta más benéfico para el particular.

g) Reconvención. En la misma contestación de demanda, el Poder Judicial de la entidad, formuló reconvención en contra del Municipio del Estado de Mérida, Yucatán, donde señaló como actos impugnados los siguientes:

a) Los actos del Municipio de Mérida, Yucatán, que haya realizado dentro del plazo legal, o pretenda realizar en futuras o eventuales controversias, con apoyo en los artículos que van del 11 al 79, 91, 93, 94 y quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida

b) Las normas que son su contenido, que se refieren al recurso de revisión y prevén el procedimiento por medio del cual el Cabildo del Ayuntamiento en cuestión, nombra al Juez del Tribunal de lo Contencioso Municipal, así como la asignación del término de su encargo.

En el primer concepto de invalidez que hace valer el Poder Judicial señala, esencialmente, que las actuaciones del Municipio, manifiestas en la demanda de controversia constitucional y futuras en relación con la aplicación del Reglamento de lo Contencioso Administrativo Municipal, exceden las facultades concedidas a los Municipios por el artículo 115 de la Constitución Federal, por cuanto el Municipio se arroga la facultad exclusiva de dirimir las controversias habidas con los particulares.

La Constitución Federal no sostiene la exclusividad del Municipio para resolver las cuestiones contenciosas que surjan entre la administración municipal y los particulares.

En cumplimiento al artículo 116 de la Constitución Federal, el Congreso Local, en la Constitución Estatal, organizó su Poder Judicial de tal forma que el tribunal administrativo local, quedó engranado en el mismo, con la función específica de ocuparse de la resolución de los conflictos de naturaleza administrativa y fiscal que surjan entre los Municipios y los particulares. Así, la Constitución Local, confirió a los Municipios del Estado, la facultad no exclusiva de contar con órganos de solución de controversias contenciosas, para los que previamente, debían ser materia de aprobación legal. A su vez, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, estableció a nivel municipal el sistema de medios de defensa en materia de lo contencioso administrativo. La competencia para los tribunales municipales quedó constreñida, únicamente, a los recursos de reconsideración y de revisión. Estos recursos se complementan en beneficio de los particulares y su finalidad es opcional.

Por ello, es la propia actuación del Municipio la que vulnera la esfera de competencia del tribunal administrativo local y no al revés. La invasión que se le imputa, deviene directamente de su forma de pretender aplicar el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, en una extensión y con una amplitud que no puede tener, ya que ello, extralimita las funciones encomendadas constitucionalmente y por ley, al Tribunal Contencioso Administrativo Municipal.

El Municipio vulnera el mandato contenido en el artículo 116, fracciones III y V, de la Constitución Federal, al pretender que por una disposición reglamentaria municipal, el Estado de Yucatán, dejará de tener la obligación de establecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que dirima las controversias que surjan entre el Municipio de Mérida y los particulares.

El Municipio violenta el artículo 75 Quáter de la Constitución Estatal, que impone al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, la tarea de dirimir las controversias que surjan entre los particulares y el Municipio de Mérida.

El Municipio ignora lo dispuesto en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, que establece a nivel municipal, el sistema de medios de defensa en materia de lo contencioso administrativo, constriéndolo únicamente a la resolución de los recursos de reconsideración y particularmente el de revisión, los cuales tienen una materia acotada como recursos y no, como pretende dicho Municipio, que tenga el último las funciones de un juicio contencioso administrativo que se encuentra reservada al tribunal administrativo estatal.

El Municipio atenta contra el artículo 64, incisos III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado que establece la facultad de los ciudadanos de ejercitar sus derechos mediante juicios contenciosos administrativos en contra de las autoridades municipales.

El Municipio conculca las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, que establecen la atribución y competencia del tribunal administrativo local para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten dentro del Estado entre las autoridades municipales y los particulares.

El Municipio afecta a los particulares con los actos de aplicación que pretende realizar a futuro con base en el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, ya que pretende privarles de la facultad de ejercer la opción legal de resolver sus controversias con dicho Municipio, mediante el ejercicio de una acción en juicio contencioso administrativo seguido ante el tribunal administrativo local.

En el segundo argumento, el Poder Judicial señala que las normas que impugna, violan el principio de inamovilidad, debido a que el nombramiento del Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo municipal, no garantiza su imparcialidad y el desempeño de su profesionalismo. Se otorga un plazo de tres años a dicho Juez para cumplir con su encargo, plazo que es el mismo

que dura el Cabildo que lo designó, destacando que podría ser ratificado, únicamente, por tres años más, nuevamente, estaría sujeto a otro plazo de una administración municipal, en dicho cargo no debería estar sujeto al mismo término de la administración municipal.

Dentro de los requisitos que se solicitan para ser designado Juez del tribunal administrativo municipal, no se solicita que sea ciudadano del Municipio o vecino de éste, ni ciudadano del Estado de Yucatán, tampoco se prevé que el candidato designado para ser Juez no haya ejercido cargo dentro del Ayuntamiento de Mérida, dentro de un plazo razonablemente exigido, antes de ser designado Juez, ni se exige algún requisito de experiencia en la materia, como sería la práctica en dicha rama del derecho y/o profesión de licenciado en derecho con una antigüedad mínima en el ejercicio de ésta.

Cita en apoyo a sus argumentaciones, las tesis P/J. 44/2009 y P/J. 106/2000, de rubros: "TRABAJADORES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. REQUISITOS PARA ADQUIRIR EL DERECHO A LA INAMOVILIDAD." e "INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS."

Debe declararse la invalidez de los artículos impugnados, así la designación del actual Juez del Tribunal Contencioso Municipal es inconstitucional.

En el tercer concepto de invalidez, el Poder Judicial señala que el tribunal administrativo municipal, carece de plena autonomía e independencia, ya que el reglamento municipal, estatuye como regla general que dicho órgano de lo contencioso administrativo debe actuar con autonomía, imparcialidad e independencia, lo que dicho tribunal no tiene, debido a que no puede diri-

mir conflictos entre la administración pública municipal y los particulares, ya que su función solamente radica en conocer del recurso de revisión, respecto de las resoluciones de la dependencia a la que debe su creación y funcionamiento.

33. Prevención y desechamiento de la primera reconvención formulada por el Poder Judicial del Estado. El Ministro instructor requirió al Poder Judicial para que aclarara su contestación, en relación con los actos impugnados en su reconvención,⁹ bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se proveería lo que en derecho procediera con las constancias que obraban en autos. El delegado del Poder Judicial del Estado, desahogó el requerimiento anterior, sin embargo, el Ministro instructor,¹⁰ tuvo por no desahogada la prevención, por la falta de legitimación del delegado, ya que, quien debía hacer el desahogo era el presidente de dicho órgano jurisdiccional, quien tiene el derecho sustantivo de acción en la controversia constitucional, para aclarar los actos impugnados en la reconvención.

⁹ Esto, en diverso auto de 2 de junio de 2016, que obra a fojas 492 y 493 vuelta del expediente principal. Cabe señalar que en el punto V de su oficio de contestación de demanda señaló: "Los actos del Municipio de Mérida, Estado de Yucatán que haya realizado dentro del plazo legal, o pretenda realizar en futuras o eventuales controversias, apoyándose en los artículos que van del 11 al 79, 91, 93, 94 y el quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio del (sic) Mérida y las normas que son su contenido, que se refieren al recurso de revisión y prevén el procedimiento por medio del cual el Cabildo del Ayuntamiento en cuestión nombra al Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como la asignación del término de su encargo". Por lo que, la prevención consistió en que precisara cuáles eran los actos que en específico controvertía y que señalara si impugnaba el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio actor, en particular lo relacionado con el recurso de revisión, así como el procedimiento por el cual es nombrado el Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicho Municipio y la asignación del término de este último en su encargo y, en este caso, por cuál de los supuestos previstos en la ley reglamentaria de la materia lo está controvertiendo, esto es, por vicios propios en virtud de su entrada en vigor, o bien, si lo hace debido a un acto de aplicación determinado, mencionado con precisión cuál sería éste."

¹⁰ Esto en auto de 24 de junio de 2016, que obra en las páginas 510 a 513 vuelta del expediente principal.

34. En consecuencia, toda vez que el requerimiento no fue desahogado por conducto del funcionario que ostenta la representación del Poder Judicial de la entidad, el Ministro instructor hizo efectivo el apercibimiento de resolver respecto de la reconvención con las constancias de autos. En este sentido, desechó la reconvención, porque ésta se intentó contra actos inciertos, futuros e indeterminados;¹¹ y porque la impugnación del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, se hizo de manera extemporánea, sin haberse señalado algún acto concreto de aplicación.¹²

35. **Contestación de la primera ampliación de demanda.** Tanto el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa como el Poder Judicial, cada uno por conducto de sus presidentes respectivos, formularon sus contestaciones a la primera ampliación de demanda, en la que, en síntesis, señalaron lo siguiente:

36. **El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa**¹³ indicó, esencialmente, lo que indicó al contestar la demanda original, pero ahora relacionando su argumentación con los actos impugnados en la ampliación de demanda. Cabe destacar que si bien hizo valer idénticas causas de improcedencia, respecto de los actos aquí impugnados, lo cual se verá en el apartado correspondiente a las causas de improcedencia.

37. **El Poder Judicial del Estado.** El Poder Judicial contestó la primera ampliación de demanda y formuló también reconvención, en similares térmi-

¹¹ Esto por lo que hace a los actos consistentes en que el Municipio actor haya realizado o pretenda realizar en futuras o eventuales controversias, apoyándose en los artículos del 11 al 79, 91, 93, 94 y el quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

¹² El citado reglamento, fue publicado en la Gaceta Municipal el 13 de enero de 2016, por lo que el plazo para impugnarlo transcurrió del jueves 14 de enero al viernes 26 de febrero del mismo año, siendo que la reconvención se presentó el 2 de junio siguiente.

¹³ Páginas 621 a 630 vuelta del expediente principal.

nos que lo hizo en su contestación de demanda, pero ahora relacionando los actos impugnados en la ampliación y por lo que respecta a la reconvencción, precisó los actos que impugna en ésta.¹⁴

38. Segunda reconvencción del Poder Judicial del Estado. En la contestación a la primera ampliación, el Poder Judicial de la entidad, formuló una segunda reconvencción en contra del Municipio actor. Al respecto, el Ministro instructor por auto de ocho de agosto de dos mil dieciséis, admitió la reconvencción, únicamente, en contra de la admisión y trámite de los procedimientos contenciosos administrativos 04/2016, 07/2016, 09/2016, 13/2016 y 23/2016, del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Mérida, Yucatán,¹⁵ mientras que desechó la reconvencción por lo que hace a los actos futuros de realización incierta¹⁶ y por haberse impugnado el Reglamento de lo Contencioso Administrativo de Mérida, de manera extemporánea,¹⁷ siendo que no se precisó algún acto de aplicación de dicho reglamento.¹⁸ Asimismo, tuvo como

¹⁴ Páginas 578 a 619 vuelta del expediente principal.

¹⁵ Páginas 730 a 735 vuelta del expediente principal. Cabe señalar que por auto de esta misma fecha, el Ministro instructor, concedió la medida cautelar al Poder Judicial de la entidad, a efecto de paralizar el procedimiento e instrucción de los juicios impugnados del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán. Páginas 497 a 499 del incidente de suspensión de la controversia constitucional 41/2015.

¹⁶ Ello, como ya se había señalado en la primera reconvencción, por lo que hace a los actos consistentes en que el Municipio actor haya realizado o pretenda realizar en futuras o eventuales controversias, apoyándose en los artículos del 11 al 79, 91, 93, 94 y el quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

¹⁷ Como ya se ha precisado, el reglamento fue publicado en la Gaceta Municipal el 13 de enero de 2016, por lo que el plazo para impugnarlo, transcurrió del jueves 14 de enero al viernes 26 de febrero del mismo año, siendo que la segunda reconvencción se presentó el 15 de julio del indicado año.

¹⁸ Cabe señalar que en el mismo auto de 8 de agosto de 2016, se requirió al Poder Judicial de la entidad, a fin de que precisara si también impugnaba los juicios contenciosos administrativos números 5/2016 y 6/2016, ya que no fueron señalados como actos impugnados, sino referidos en el apartado donde se solicitó la medida cautelar. Al respecto, el presidente de dicho poder,

autoridad demandada en la segunda reconvención al Municipio de Mérida, al que ordenó emplazar para que presentara su contestación y lo requirió para que enviara a este Alto Tribunal todo lo actuado en los citados juicios contenciosos; finalmente, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

39. Los conceptos de invalidez señalados en esta segunda reconvención por el Poder Judicial, son, esencialmente, similares a los formulados en la primera reconvención, pues también señala tres conceptos de invalidez al igual que en la primera reconvención y las mismas violaciones respecto de los expedientes antes precisados.

40. **Segunda ampliación de demanda por hechos supervenientes.** El Municipio actor, por conducto de su presidente municipal, amplió por segunda ocasión la demanda,¹⁹ en contra del Poder Judicial del Estado por las admisiones de diversas demandas de juicios contenciosos administrativos, identificados con los números 0222/2015, 076/2016, 070/2015 y 088/2016, dictados por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de dicho poder judicial. En el capítulo de conceptos de invalidez, nuevamente señaló de manera coincidente, idénticos argumentos que los formulados tanto en la demanda original como en la primera ampliación, pero ahora impugnando las admisiones de demandas de los citados juicios contenciosos.

41. **Admisión de la segunda ampliación de demanda por hechos supervenientes.** El Ministro instructor, por auto de ocho de agosto de dos

desahogó el requerimiento el 26 de agosto de 2016, en el sentido de que no era su deseo impugnar en vía de reconvención los citados juicios contenciosos administrativos. Foja 804 del expediente principal.

¹⁹ Recibida el 1 de agosto de 2016, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Reverso de la foja 684 del expediente principal.

mil dieciséis, entre otras cosas, admitió la segunda ampliación de la demanda²⁰ y tuvo como autoridades demandadas al Poder Judicial del Estado de Yucatán y al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los que emplazó para que presentaran su contestación; requirió al Poder Judicial de la entidad para que enviara a este Alto Tribunal copia de todo lo actuado en los expedientes antes identificados, incluidos los acuerdos de admisión; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

42. **Tercera ampliación de demanda por hechos supervenientes.**

El Municipio actor, por conducto de su presidente municipal, amplió por tercera ocasión la demanda,²¹ en contra del Poder Judicial del Estado por las admisiones de diversas demandas de juicios contenciosos administrativos, identificados con los números 047/2016, 082/2016, 071/2016, 069/2016 y 112/2016, dictados por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de dicho poder judicial. En el capítulo de conceptos de invalidez, señaló de manera coinci-

²⁰ Páginas 730 a 735, vuelta del expediente principal. Cabe mencionar que por auto de 8 de agosto de 2016, el Ministro instructor, otorgó la medida cautelar, únicamente, respecto de los efectos que deriven de los acuerdos impugnados en la segunda ampliación de demanda, paralizándose a su vez el procedimiento e instrucción de los juicios respectivos, hasta en tanto el Alto Tribunal, se pronuncie respecto del fondo del asunto. Páginas 541 a 544, del incidente de suspensión de la controversia constitucional 41/2016. En contra de este auto se interpuso recurso de reclamación 40/2016-CA. La Primera Sala en sesión de 7 de diciembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, resolvió por unanimidad de 4 votos (estuvo ausente el Ministro Cossío Díaz), modificar el auto de suspensión para el efecto de que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado, continuara instruyendo los juicios e incluso dictara sentencia, pero no la ejecutara hasta en tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunciara en el fondo en la controversia constitucional 41/2016 (esto únicamente, respecto de los expedientes 222/2015, 76/2016, 88/2016 y 70/2016, impugnados en la segunda ampliación a la demanda).

²¹ Recibida el 12 de septiembre de 2016, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Reverso de la foja 841 del expediente principal.

dente los mismos argumentos que los formulados, tanto en la demanda original como en la primera y segunda ampliaciones, pero ahora impugnando las admisiones de demandas de los citados juicios contenciosos.

43. Admisión de la tercera ampliación de demanda por hechos supervenientes. El Ministro instructor, por auto de diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, admitió la tercera ampliación de la demanda²² y tuvo como autoridades demandadas al Poder Judicial del Estado de Yucatán y al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los que emplazó para que presentaran su contestación; requirió al Poder Judicial de la entidad, para que enviara a este Alto Tribunal copia de todo lo actuado en los expedientes antes identificados, incluidos los acuerdos de admisión; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

44. Contestaciones a la segunda ampliación de demanda. El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió su contestación a la segunda ampliación de demanda,²³ en similares términos que sus contestaciones an-

²² Páginas 896 a 899, del expediente principal. Conviene precisar que, por acuerdo de 19 de septiembre de 2016, el Ministro instructor, otorgó la medida cautelar, únicamente, respecto de los efectos que deriven de los acuerdos impugnados en la tercera ampliación de demanda, paralizándose a su vez el procedimiento e instrucción de los juicios respectivos, hasta en tanto el Alto Tribunal, se pronuncie respecto del fondo del asunto. Páginas 643 a 646, del incidente de suspensión de la controversia constitucional 41/2016. En contra de este auto se interpuso recurso de reclamación 77/2016-CA. La Segunda Sala en sesión de 25 de enero de 2017, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán, modificó el auto de suspensión, en el mismo sentido que el criterio adoptado por la Primera Sala, al resolver el diverso recurso de reclamación 40/2016-CA (ello, únicamente, respecto de los expedientes 47/2016, 82/2016, 71/2016, 69/2016 y 112/2016, impugnados en la tercera ampliación de demanda).

²³ Páginas 931 a 952 del expediente principal.

teriores, con sus respectivas adecuaciones que ahí se señalan, sin variar la litis. Por su parte, el Poder Judicial de la entidad contestó la segunda ampliación de demanda²⁴ y formuló una tercera reconvencción.

45. Tercera reconvencción del Poder Judicial del Estado. En la contestación a la segunda ampliación, el Poder Judicial de la entidad formuló una tercera reconvencción en contra del Municipio actor. Al respecto, el Ministro instructor por auto de cinco de octubre de dos mil dieciséis,²⁵ admitió la reconvencción, únicamente, en contra de la admisión y trámite de los procedimientos contenciosos administrativos 26/2016 y 28/2016 del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, mientras que desechó la reconvencción por lo que hace a los actos futuros de realización incierta²⁶ y por haberse impugnado el Reglamento de lo Contencioso Administrativo de Mérida, de manera extemporánea,²⁷ siendo que no se precisó algún acto de aplicación de dicho reglamento. Asimismo, tuvo como autoridad demandada, en la tercera reconvencción al Municipio de Mérida, al que ordenó emplazar para que presentara su contestación y lo requirió para que enviara a este Alto Tribunal todo lo actuado en los citados juicios contenciosos; finalmente, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

²⁴ Páginas 1007 a 1046 del expediente principal. Conviene precisar que, por acuerdo de 5 de octubre de 2016, el Ministro instructor, otorgó la medida cautelar al Poder Judicial de la entidad para el efecto de paralizar el procedimiento e instrucción de los juicios 26/2016 y 28/2016, hasta en tanto el Alto Tribunal, se pronuncie, respecto del fondo del asunto. Páginas 734 a 736 del incidente de suspensión de la controversia constitucional 41/2016.

²⁵ Páginas 1048 a 1051 del expediente principal.

²⁶ Ello, como ya se señaló en la primera y segunda reconvencciones, por lo que hace a los actos consistentes en que el Municipio actor haya realizado o pretenda realizar en futuras o eventuales controversias, apoyándose en los artículos del 11 al 79, 91, 93, 94 y el quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

²⁷ Como ya se ha precisado, el reglamento fue publicado en la Gaceta Municipal, el 13 de enero de 2016, por lo que el plazo para impugnarlo, transcurrió del jueves 14 de enero al viernes 26 de febrero del mismo año, siendo que la segunda reconvencción se presentó el 5 de octubre del indicado año.

46. Los conceptos de invalidez señalados en esta tercera reconvención por el Poder Judicial, son esencialmente similares a los formulados en la primera y segunda reconvenciones, pues también señala tres conceptos de invalidez e idénticas violaciones respecto de los expedientes antes precisados.

47. **Contestación a la segunda y tercera reconvenciones.** El Municipio de Mérida emitió su contestación a la segunda y tercera reconvenciones formuladas por el Poder Judicial, en los siguientes términos:²⁸

a) Es improcedente la excepción formulada por el Poder Judicial en la reconvención, intentada por falta de acción y derecho del Municipio actor, puesto que el Poder Judicial pretende hacer una excepción o defensa que no le es propia, puesto que aduce invasión de esferas del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado, quien es ente pasivo legitimado en la controversia constitucional, por lo que es a éste a quien corresponde formular dicha excepción.

b) Lo expuesto por el Poder Judicial no implica el ejercicio de acción alguna, ya que lo planteado es repetición de la litis derivada de la demanda presentada por el Municipio de Mérida, donde se acusó la invasión de la esfera competencial del Municipio.

c) El recurso de revisión no es opcional para los particulares, sino que constituye el medio de defensa idóneo, al que deben acudir al reclamar una con-

²⁸ Vale la pena recordar que la primera reconvención hecha valer fue desechada por el Ministro instructor, mediante auto de 24 de junio de 2016. Fojas 510 a 513 del tomo I del expediente principal, por lo que no existe contestación.

La contestación a la segunda reconvención, obra a fojas 974 a 1001, del tomo I, del expediente principal.

La contestación a la tercera reconvención, obra a fojas 1117 a 1129, del tomo II, del expediente principal.

troversia entre ellos y la administración pública municipal, así como que dicho recurso debe interponerse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal. Lo único que podría considerarse optativo, sería que un particular pueda interponer el recurso de reconsideración ante la autoridad municipal y en forma previa al recurso de revisión o bien, promover directamente este último recurso ante el tribunal administrativo municipal, pues la ley señala que de existir tribunal municipal, dicho recurso tiene que interponerse ante el mismo. El recurso de revisión no es optativo, el artículo 197 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, establece que su finalidad es resolver controversias que se susciten por actos de la administración pública municipal, lo que se complementa con la competencia otorgada por el artículo 115, fracción II, constitucional, y en el artículo 81 de la Constitución Estatal.

d) Con independencia de la denominación que se otorgue al medio impugnativo, en este caso "recurso de revisión", representa un medio de defensa idóneo y con todas las características de un procedimiento contencioso administrativo, toda vez que durante el mismo, las partes cuentan con la posibilidad de ofrecer y rendir todo tipo de pruebas, interponer recursos y alegar lo que a su derecho convenga. De igual manera, la sentencia que dicte al resolver dicho medio de impugnación no puede ser recurrida mediante algún recurso o medio de defensa ordinario, sino a través del juicio de amparo, como se desprende del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio.

e) Este recurso de revisión cumple con el derecho humano de acceso a un recurso judicial efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

f) Al Municipio es a quien se le invaden sus facultades y a partir del día siguiente de la publicación del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, es decir, del trece de enero de dos mil dieciséis, los particulares debían acudir al tribunal administrativo municipal para solucionar las

controversias que surgieran entre los particulares y la administración pública municipal. De igual forma, las autoridades tienen la obligación de declararse incompetentes para resolver este tipo de controversias y turnar los asuntos al tribunal municipal, quien es el competente.

g) El tribunal administrativo del Municipio goza de plena autonomía e independencia, siendo que los fundamentos y motivaciones que dieron sustento a la tesis 2a./J. 4/2005, de rubro: "TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO.", son distintos y ajenos a los fundamentos del tribunal contencioso municipal, en virtud de que se estimó que los requisitos de autonomía e independencia no se veían cubiertos, por existir un juicio de lesividad ante las resoluciones que tomara el tribunal municipal, lo que no acontece en el caso del Municipio de Mérida, puesto que, cuando éste emite alguna resolución, no existe ninguna otra instancia para impugnarla, ya que la misma es considerada como definitiva y deberá impugnarse a través del juicio de amparo directo, en términos del artículo 79 del reglamento municipal.

h) Respecto a la alegada falta de independencia e imparcialidad, señala que la conformación del Cabildo es plural, ya que se integra por diecinueve regidores, de los cuales once son de mayoría relativa y ocho de representación proporcional y que, para tomar una decisión tan importante como designar al Juez del tribunal administrativo municipal, se necesita la aprobación de las dos terceras partes del mismo, lo que se traduce en una decisión imparcial, pues se requiere de gran parte de sus miembros que tienen origen e intereses diversos.

48. **Contestaciones a la tercera ampliación de demanda.** El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado al formular su contestación

a la tercera ampliación de demanda²⁹ solicita se tenga por reproducido lo que señaló en su contestación de demanda, así como la primera y la segunda ampliaciones. Por su parte, el Poder Judicial de la entidad, al contestar la tercera ampliación de demanda,³⁰ lo hizo, en general, en similares términos que las contestaciones a la demanda y ampliaciones anteriores.

49. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** La Procuraduría no rindió opinión, a pesar de estar debidamente notificada.

50. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.³¹

51. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro ponente, el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

III. Competencia

52. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se trata de un

²⁹ Páginas 1060 a 1066 del expediente principal.

³⁰ Páginas 1076 a 1107 del expediente principal.

³¹ La audiencia, se celebró el 10 de enero de 2017.

conflicto entre el Municipio de Mérida y el Poder Judicial del Estado de Yucatán, a través del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de determinar el órgano competente en materia contenciosa administrativa cuando existe un tribunal administrativo municipal.

IV. Oportunidad

53. **Oportunidad de la demanda.** Del escrito integral de demanda se advierte que el Municipio actor impugna las demandas de los juicios contenciosos administrativos números 14/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015 y 109/2015, admitidas por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de la entidad, por lo que se trata de actos.

54. En esas circunstancias, la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia indica que tratándose de actos, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente al: a) que conforme a la ley del acto surta efectos la notificación de la resolución impugnada, b) que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y, c) que el actor se ostente sabedor de los mismos.

55. En el caso, el expediente 14/2016, le fue notificado al Municipio el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis,³² mientras que los expedientes 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015 y 109/2015, el veintidós de marzo de dos mil dieciséis.³³ Por lo que debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional en contra del primer expediente 14/2016, transcurrió del lunes veintinueve de febrero de

³² Según se advierte de la razón actuarial que obra a foja 105 del expediente principal.

³³ Según se advierte de las razones actuariales que obra en las páginas 140, 150, 160, 169, 177 y 186 del expediente principal.

dos mil dieciséis al viernes quince de abril siguiente,³⁴ mientras que el plazo para el resto de los juicios impugnados transcurrió del lunes veintiocho de marzo al viernes seis de mayo del mismo año.³⁵

56. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el ocho de abril de dos mil dieciséis, debe concluirse que fue promovida oportunamente.³⁶

57. **Oportunidad de las ampliaciones de demanda.** El Municipio actor formuló tres ampliaciones de demanda, en contra de diversas admisiones de demanda emitidas por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de la entidad, en los siguientes términos:

a) Primera ampliación. En esta ampliación se señalaron como actos impugnados, las admisiones de demanda de los juicios 0232/2015, 036/2016, 09/2016, 10/2016 y 12/2016. El primer juicio se notificó al Municipio el once de abril de dos mil dieciséis, mientras el segundo juicio el quince del mismo mes y año y, el resto de expedientes el veintisiete del indicado mes y año.³⁷

³⁴ Descontándose los días 27 y 28 de febrero, 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de marzo, 2, 3, 9 y 10 de abril, por haber sido sábados y domingos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, así como los días 22 al 25 de marzo en que no corrieron términos, de acuerdo a la sesión privada del Tribunal Pleno de 2 de febrero de 2016.

³⁵ Debiendo descontarse los días 26 y 27 de marzo, 2, 3, 9, 10, 16, 17, 23, 24 y 30 de abril, y 1 de mayo, así como del 22 al 25 de marzo de 2016, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en que no corrieron términos, de conformidad con la sesión privada del Tribunal Pleno de 2 de febrero de 2016.

³⁶ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 36 del expediente principal.

³⁷ Según se advierte de las razones actuariales que obran a fojas 294, 291, 289, 284 y 282, respectivamente, del expediente principal.

b) Segunda ampliación. Aquí los actos impugnados son las admisiones de demanda de los expedientes 0222/2015, 076/2016, 070/2015 y 088/2016. El primer juicio fue notificado al Municipio el siete de junio de dos mil dieciséis, el segundo juicio el veintitrés de junio del mismo año y los últimos dos juicios, el seis de julio siguiente.³⁸

c) Tercera ampliación. Las admisiones de demanda señaladas en esta ocasión son 047/2016, 082/2016, 071/2016, 069/2016 y 112/2016. La notificación del primer juicio al Municipio actor, se practicó el tres de agosto de dos mil dieciséis, el cuarto juicio el diez del mismo mes y año, los juicios dos y tres, el doce siguiente y, finalmente, el último juicio fue notificado el primero de septiembre del indicado año.³⁹

58. En cuanto a la oportunidad en la promoción de las ampliaciones de la demanda, debe atenderse a lo dispuesto por el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, que establece que 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 y que la ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.⁴⁰

59. Al respecto, conviene recordar que el Ministro instructor, con fundamento en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, admitió a trámite

³⁸ Ello, se advierte de las razones actuariales que se encuentran agregadas en las páginas 685, 697, 723 y 702, respectivamente del expediente principal.

³⁹ Ello se desprende de los oficios de notificación que aparecen en las páginas 842, 846, 853, 863 y 885, respectivamente, del expediente en que se resuelve.

⁴⁰ "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."

las ampliaciones a la demanda,⁴¹ considerando los actos impugnados como hechos supervenientes acontecidos con posterioridad a la presentación de la demanda (ocho de abril de dos mil dieciséis) y antes del cierre de instrucción (diez de enero de dos mil diecisiete), ya que el Municipio actor impugnó las admisiones de distintos juicios contenciosos que han quedado precisadas y que tuvieron lugar después de la presentación de la demanda y antes del cierre de instrucción.

60. Al respecto, esta Primera Sala estima que los actos impugnados en las ampliaciones a la demanda efectivamente se tratan de hechos supervenientes, entendiendo por ellos, aquellos que acontecen después de la presentación de la demanda y antes del cierre de la instrucción en la controversia constitucional.⁴² Derivado de esta consideración, es evidente que dichas ampliaciones se promovieron oportunamente y que el Municipio actor se en-

⁴¹ Por auto de 24 de septiembre de 2014.

⁴² Así los ha entendido esta Suprema Corte en la tesis P./J. 139/2000, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 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.

contraba en aptitud de promoverlas, puesto que aún no se cerraba la instrucción del procedimiento que prevé el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia.

61. Por tanto, la presente controversia constitucional es oportuna respecto a los actos que han quedado precisados y que fueron impugnados en las ampliaciones de demanda elaboradas por el Municipio actor.

62. **Oportunidad de las reconvencciones.** El Poder Judicial del Estado de Yucatán promovió tres reconvencciones, sin embargo aquí, únicamente se analizará la oportunidad de la segunda y tercera, dado que la primera fue desechada por el Ministro instructor mediante auto de veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, tal como quedó relatado en el párrafo 33 de la presente sentencia. Ahora bien, en las citadas reconvencciones señaló como actos impugnados los siguientes:

63. **Segunda reconvencción.** En esta reconvencción el Poder Judicial señaló como actos impugnados los siguientes:

a) Los actos del Municipio de Mérida, Yucatán, que haya realizado dentro del plazo legal o pretenda realizar en futuras o eventuales controversias, apoyándose en los artículos que van del 11 al 79, 91, 93, 94 y quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

b) Las normas que son su contenido, que se refieren al recurso de revisión y prevén el procedimiento por medio del cual el Cabildo del Ayuntamiento en cuestión nombra al Juez del Tribunal de lo Contencioso Municipal, así como la asignación del término de su encargo.

c) Los autos admisorios, acuerdos de trámite y demás resoluciones emitidas por parte del Municipio de Mérida, a través de su Tribunal Contencioso

Administrativo, al amparo del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, en los expedientes números 04/2016, 7/2016, 9/2016, 13/2016 y 23/2016.

64. El Ministro instructor, por auto de ocho de agosto de dos mil dieciséis, admitió la reconvencción, únicamente, en contra de la admisión y trámite de los procedimientos contenciosos administrativos 04/2016, 07/2016, 09/2016, 13/2016 y 23/2016 del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán y desechó la reconvencción por lo que hace a los actos futuros de realización incierta y por haberse impugnado el Reglamento de lo Contencioso Administrativo de Mérida de manera extemporánea,⁴³ y, además, porque no se precisó concretamente algún acto de aplicación de dicho reglamento.⁴⁴

65. Estas admisiones de demanda emitidas por el tribunal administrativo municipal, constituyen actos por lo que deben aplicarse, igual que en el caso de la demanda, las reglas de la primera fracción del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, ello conforme al artículo 26, párrafo segundo, del mismo cuerpo legal.

⁴³ Cabe precisar que, el reglamento fue publicado en la Gaceta Municipal, el 13 de enero de 2016, por lo que el plazo para impugnarlo, transcurrió del jueves 14 de enero al viernes 26 de febrero del mismo año, siendo que la segunda reconvencción, se presentó el 15 de julio del indicado año.

⁴⁴ Conviene recordar que en el mismo auto de 8 de agosto de 2016, se requirió al Poder Judicial de la entidad, a fin de que precisara si también impugnaba los juicios contenciosos administrativos números 5/2016 y 6/2016, ya que no fueron señalados como actos impugnados, sino referidos en el apartado donde se solicitó la medida cautelar. Al respecto, el presidente de dicho poder, desahogó el requerimiento el 26 de agosto de 2016, en el sentido de que no era su deseo impugnar en vía de reconvencción los citados juicios contenciosos administrativos. Foja 804 del expediente principal.

66. El Poder Judicial Local afirma que tuvo conocimiento de los actos impugnados, a través de las notificaciones que por lista de estrados se practicaron, conforme a lo siguiente:

- El juicio número 13/2016, se notificó el catorce de junio de dos mil dieciséis. El plazo corrió del quince de junio al nueve de agosto de dos mil dieciséis.⁴⁵
- Los juicios 04/2016 y 07/2016, se notificaron el dieciséis de junio de dos mil dieciséis. El plazo corrió del diecisiete de junio al once de agosto de dos mil dieciséis.⁴⁶
- El juicio 09/2016, el veintinueve de junio de dos mil dieciséis. El plazo corrió del treinta de junio al veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.⁴⁷
- Finalmente, el juicio 23/2016, se le notificó el cuatro de julio de dos mil dieciséis. El plazo corrió del cinco de julio al veintinueve de agosto de dos mil dieciséis.⁴⁸

67. Tomando en cuenta que la promoción de la reconvenición, se presentó el quince de julio de dos mil dieciséis, es claro que la misma es oportuna respecto de todos los juicios precisados.

⁴⁵ Descontándose los días 18, 19, 25, 26 de junio de 2016, 2, 3, 9, 10 y del 16 al 31 de julio, por haber sido sábados y domingos, así como el primer periodo de receso de este Alto Tribunal correspondiente a dicho año.

⁴⁶ Descontándose los días 18, 19, 25, 26 de junio de 2016, 2, 3, 9, 10 y del 16 al 31 de julio, así como 6 y 7 de agosto, por haber sido sábados y domingos, así como el primer periodo de receso de este Alto Tribunal correspondiente a dicho año.

⁴⁷ Descontándose los días 2, 3, 9, 10 y del 16 al 31 de julio de 2016, así como 6, 7, 13, 14, 20 y 21 de agosto, por haber sido sábados y domingos, así como el primer periodo de receso de este Alto Tribunal correspondiente a dicho año.

⁴⁸ Descontándose los días 9, 10 y del 16 al 31 de julio de 2016, así como 6, 7, 13, 14, 20, 21, 27 y 28 de agosto, por haber sido sábados y domingos, así como el primer periodo de receso de este Alto Tribunal correspondiente a dicho año.

68. **Tercera reconvención.** En esta reconvención, el Poder Judicial señaló como actos impugnados los siguientes:

a) Los actos del Municipio de Mérida, Yucatán, que haya realizado dentro del plazo legal o pretenda realizar en futuras o eventuales controversias, apoyándose en los artículos que van del 11 al 79, 91, 93, 94 y quinto transitorio del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

b) Las normas que son su contenido, que se refieren al recurso de revisión y prevén el procedimiento por medio del cual el Cabildo del Ayuntamiento en cuestión, nombra al Juez del Tribunal de lo Contencioso Municipal, así como la asignación del término de su encargo.

c) El auto admisorio, acuerdos de trámite y demás resoluciones emitidas por parte del Municipio de Mérida, a través de su Tribunal Contencioso Administrativo al amparo del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, en los expedientes números 26/2016 y 28/2016.

69. Asimismo en esta tercera reconvención el Ministro instructor, por auto de cinco de octubre de dos mil dieciséis, admitió la reconvención únicamente en contra de la admisión y trámite de los procedimientos contenciosos administrativos 26/2016 y 28/2016, del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán y desechó la reconvención por lo que hace a los actos futuros de realización incierta y por haberse impugnado el Reglamento de lo Contencioso Administrativo de Mérida de manera extemporánea y, además, porque no se precisó concretamente, algún acto de aplicación de dicho reglamento.

70. El Poder Judicial Local, afirma que tuvo conocimiento de los actos impugnados, a través de las notificaciones que por lista de estrados se practicaron, conforme a lo siguiente:

- El juicio 26/2016, se notificó el diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis. El plazo corrió del veinte de septiembre al tres de noviembre de dos mil dieciséis.⁴⁹

- El juicio 28/2016, se notificó el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis. El plazo corrió del veintiocho de septiembre al once de noviembre del mismo año.⁵⁰

71. Tomando en cuenta que la promoción de la reconvenición se presentó el cinco de octubre de dos mil dieciséis, es claro que la misma es oportuna respecto de los dos juicios indicados.

V. Legitimación activa

72. Procede realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, así como de quien interpuso las reconveniciones, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

73. **Legitimación del Municipio actor.** El actor en la presente controversia es el Municipio de Mérida, Yucatán⁵¹ y en su representación, suscribió la demanda Mauricio Vila Dosal, ostentándose como presidente municipal,

⁴⁹ Descontándose los días 24 y 25 de septiembre de 2016, 1, 2, 8, 9, 12, 15, 16, 22, 23, 29 y 30 de octubre, por haber sido sábados y domingos, e inhábiles, así como 1 y 2 de noviembre, de conformidad con la sesión privada de 19 de septiembre de 2016, de este Alto Tribunal.

⁵⁰ Descontándose los días 1, 2, 8, 9, 12, 15, 16, 22, 23, 29 y 30 de octubre de 2016, por haber sido sábados y domingos, e inhábiles, así como 1, 2, 5 y 6 de noviembre, por haber sido inhábiles y porque así lo determinó el Tribunal Pleno en la sesión privada de 19 de septiembre de 2016, de este Alto Tribunal.

⁵¹ De conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

cargo que acreditó con copias certificadas del Acta de la Sesión Solemne de Instalación del Ayuntamiento del Municipio de Mérida, Yucatán, celebrada el uno de septiembre de dos mil quince, en la que se declaró instalado el Ayuntamiento y tomaron protesta los integrantes del mismo, de la que se desprende que, se le tomó protesta con ese cargo, por el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil quince al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho.

74. El artículo 55, fracción I, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán establece que corresponde al presidente municipal la representación jurídica del Municipio.⁵² Además, el Municipio es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, en el caso, se advierte que el promovente cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional.⁵³

75. **Legitimación del Poder Judicial del Estado de Yucatán.** El Poder Judicial del Estado, promovió tres reconveniones en contra del Municipio actor, sin embargo, conviene recordar que la primera reconvenición fue desechada por el Ministro instructor, en auto de veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, ya que el delegado que aclaró los actos impugnados, carecía de legitimación para desahogar la aclaración y, porque, dicha reconvenición, se intentó contra actos inciertos, futuros e indeterminados y porque la impugnación

⁵² "Artículo 55. Al presidente municipal, como órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento, le corresponde:

"I. Representar al Ayuntamiento política y jurídicamente, delegar en su caso, esta representación; y cuando se trate de cuestiones fiscales y hacendarias, representarlo separada o conjuntamente con el síndico."

⁵³ En similares términos el Tribunal Pleno ha reconocido legitimación al presidente municipal de Mérida, Yucatán, al resolver, por ejemplo, la controversia constitucional 10/2014, en sesión de 10 de noviembre de 2014, por unanimidad de 10 votos. Ausente la Ministra: Sánchez Cordero.

del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, se hizo de manera extemporánea, sin haberse señalado algún acto concreto de aplicación.

76. Por ello, únicamente se abordará la legitimación del Poder Judicial, respecto de las reconvenciones que fueron admitidas, esto es la segunda y tercera.

77. En representación del Poder Judicial, signó las contestaciones a la demanda y ampliaciones de demanda, en donde a su vez se promovieron las reconvenciones, Marcos Alejandro Celis Quintal, quien se ostentó como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, carácter que acreditó con el acta de sesión extraordinaria solemne de diecinueve de diciembre de dos mil catorce, de la que se advierte que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, lo declaró como presidente de dicho tribunal para el periodo comprendido del primero de enero de dos mil quince al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.⁵⁴

78. El artículo 40, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán,⁵⁵ establece que, corresponde al presidente representar al Poder Judicial. Por lo que, el Poder Judicial del Estado de Yucatán cuenta con legitimación para promover las reconvenciones, de conformidad con el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y quien viene en su representación, cuenta con facultades para hacerlo.

⁵⁴ Foja 491 del expediente principal.

⁵⁵ Atribuciones del presidente del Tribunal Superior

"Artículo 40. Corresponderá al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado:

"I. Representar legalmente al Poder Judicial."

VI. Legitimación pasiva

79. Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, prevén que en una controversia constitucional tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la misma; asimismo, el demandado deberá comparecer a juicio, por conducto de funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos; en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal de la parte demandada.

80. El Ministro instructor tuvo como autoridad demandada al Poder Judicial del Estado de Yucatán, en auto de once de abril de dos mil dieciséis, también reconoció legitimación pasiva al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado, por auto de dos de junio del mismo año y, en su momento, los requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran sus contestaciones a la demanda.

81. Al respecto, conviene precisar que, si bien en el momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional, el tribunal administrativo estatal, formaba parte del Poder Judicial del Estado de Yucatán y que, posteriormente, mediante Decreto 380/2016, publicado en el Periódico Oficial Local, el veinte de abril de dos mil dieciséis, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, entre otros, los artículos 64, primer párrafo y 73 Ter, fracción V,⁵⁶ a fin de separar al citado Tribunal Adminis-

⁵⁶ La nueva redacción de los artículos 64 y 73 de la Constitución Local es la siguiente:

"Artículo 64. El Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, en los Juzgados de Primera instancia y en los demás establecidos o que en adelante establezca la ley. En el ejercicio de la función judicial impartirá justicia con apego a los principios de autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y seguridad jurídica."

trativo del Poder Judicial de la entidad, e instaurarlo como órgano constitucional autónomo, lo cierto es que estas disposiciones no se encuentran aún en vigor, por virtud de lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto de reforma respectivo, que condicionó la entrada en vigor de esta reforma local a la fecha en que entraran en vigor las leyes generales en materia de combate a la corrupción,⁵⁷ derivadas de la reforma a la Constitución Federal,

"Artículo 73 Ter. Son organismos constitucionales autónomos del Estado de Yucatán:

"...

"V. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán."

La redacción anterior del citado artículo 64 era:

"Artículo 64. El Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, en los Juzgados de Primera instancia y en los demás establecidos o que en adelante establezca la ley. En el ejercicio de la función judicial impartirá justicia con apego a los principios de autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y seguridad jurídica."

⁵⁷ "Artículo primero transitorio del Decreto 380/2016, de 20 de abril de 2016, por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de anticorrupción y transparencia señala:

"Primero. Entrada en vigor

"Este decreto entrará en vigor en la fecha en que lo hagan las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previa publicación en el diario oficial del estado, con excepción de lo dispuesto en el artículo 30, fracción XXXII; el artículo 55, fracción II Bis; el artículo 73 Ter, fracción II; la denominación del capítulo III del título séptimo; y los artículos 75, 97, 99 y 100 y los artículos transitorios del segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y vigésimo tercero de este decreto, que entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el referido medio de difusión oficial."

Cabe precisar que, esta reforma local, se llevó a cabo en el marco de la implementación de las reformas a la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015, mediante la que se reformaron, entre otros preceptos el artículo 73 en sus fracciones XXIV y XXIX-V facultándose al Congreso de la Unión para que, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional (artículo segundo transitorio del decreto de reformas), emitiera la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, normativa que se emitió, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2016, sin embargo de conformidad con el artículo tercero transitorio de dicho decreto, la Ley General de Responsabilidades

publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, reforma que aún no se encuentra totalmente en vigor, debido a la mecánica transicional que se previó en los artículos transitorios del decreto de reformas, cuya naturaleza ha sido analizada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 y 56/2016 falladas el cinco de septiembre de dos mil dieciséis.

82. Por lo tanto, si bien actualmente la redacción de las normas locales indican que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un órgano constitucional autónomo, como hemos dicho, al no encontrarse aún en vigor dicha normativa, es dable concluir que dicho tribunal aún forma parte del Poder Judicial Local por lo que es correcto que el Ministro instructor haya tenido como autoridades demandadas en la presente controversia al Poder Judicial del Estado y al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la entidad,⁵⁸ ya que, tanto al momento de la presentación de la demanda (ocho

Administrativas, entrará en vigor hasta el 18 de julio de 2017, de acuerdo a la mecánica transicional, prevista tanto en el decreto de reforma constitucional como el decreto por el que se expedieron las leyes generales correspondientes.

⁵⁸ Esto porque, como ya se dijo en esta resolución, actualmente el ejercicio de la función jurisdiccional del Poder Judicial de ese Estado, se deposita, entre otros, en el **Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa**; por otra parte, el artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán dispone que, el citado Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa es la máxima autoridad jurisdiccional en materia contencioso-administrativa y de responsabilidades de los servidores públicos en esa entidad federativa, y que **contará con plena autonomía en el dictado de sus resoluciones**. Así, el mencionado tribunal, cuenta con autonomía plena para llevar a cabo sus funciones jurisdiccionales, en ejercicio de las cuales, emitió los actos que ahora se combaten, por ello se le reconoce **legitimación pasiva en la presente controversia constitucional**, lo anterior con independencia de que también se tenga como demandado al Poder Judicial de la entidad. Sirve de apoyo a lo expuesto las tesis de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.—De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación

de abril de dos mil dieciséis), como en el momento en que se dicta la presente sentencia, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa forma parte del Poder Judicial de la entidad y es este último, quien podrá satisfacer la pretensión del actor en caso de que se llegue a considerar fundada la controversia constitucional, independientemente de que haya sido el tribunal administrativo estatal, quien admitió a trámite los juicios impugnados. Por tanto, debe reconocerse legitimidad pasiva a ambos entes en este juicio.

activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica." **Tesis P. LXXIII/98**, aislada, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página setecientos noventa, registro digital: 195024.

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN VIRTUD DE QUE EMITE SUS DETERMINACIONES DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN.—Conforme a los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 2o. de la Ley de Justicia Administrativa, los dos últimos ordenamientos también del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa goza de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. En ese tenor, resulta evidente que el aludido Tribunal tiene legitimación pasiva en controversias constitucionales, pues aun cuando es un órgano integrante de la administración pública local, no depende jerárquicamente de los órganos originarios estatales." **Tesis P./J. 15/2008**, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, página mil ochocientos setenta y cuatro, registro digital: 170153.

83. No es obstáculo lo señalado por el presidente del Poder Judicial, en el sentido de que debe sobreseerse por lo que hace a dicho poder, ya que el tribunal administrativo estatal goza de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y es quien cuenta con legitimación pasiva para intervenir en la controversia, ello es así, toda vez que, como ya se dijo, tanto en la época en que se presentó la demanda de controversia (ocho de abril de dos mil dieciséis), como en el momento en que se dicta la presente sentencia, el tribunal administrativo forma parte del Poder Judicial y es éste quien dará cumplimiento a la controversia, en caso de resultar fundada la pretensión del Municipio actor.

84. Toda vez que la legitimación del Poder Judicial ya fue analizada en el apartado anterior, resta ahora verificar la legitimación del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

85. Por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, compareció el Magistrado Miguel Diego Barbosa Lara, quien se ostentó como presidente del citado tribunal, carácter que acredita con la copia certificada del acta de la sesión pública de ocho de septiembre de dos mil catorce, de la que se advierte que fue designado como presidente del citado tribunal, por el periodo del nueve de septiembre de dos mil catorce al ocho de septiembre de dos mil dieciocho.⁵⁹

86. Ahora, de conformidad con el artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, vigente al momento de presentar la contestación de demanda (veintitrés de mayo de dos mil dieciséis),⁶⁰ el Pleno del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la representación de dicho órgano jurisdiccional, el que por resolución de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis,

⁵⁹ Página 217 y siguientes del expediente principal.

⁶⁰ "Artículo 74. Son atribuciones del Pleno del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, las siguientes:

"...

"X. Representar legalmente al tribunal; comisionar, delegar u otorgar poderes, según corresponda; y encomendar la realización de diligencias, incluso las que deban practicarse fuera del tribunal; ..."

instruyó al presidente de dicho órgano para contestar la demanda de controversia, por tanto, Miguel Diego Barbosa Lara, cuenta con la facultad para comparecer en el presente juicio en representación del tribunal administrativo estatal, para emitir la contestación a la demanda y sus ampliaciones.

87. No es obstáculo, lo señalado por el Municipio en el sentido de que el Poder Judicial pretende hacer una defensa que no le es propia, ya que, en el caso, se aduce una invasión de esferas por parte del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que éste es el ente pasivo legitimado en la controversia y a él le corresponde formular la defensa.

88. Lo anterior debe desestimarse porque, como ya se dijo, cuando se presentó la demanda de controversia constitucional (ocho de abril de dos mil dieciséis), el tribunal administrativo estatal pertenecía al Poder Judicial y de acuerdo a su integración y facultades, éste era quien podría satisfacer la pretensión del actor, en caso de que se considerara fundada la controversia constitucional, además de que, como ha quedado precisado, la reforma local en la que se le transformó en un órgano constitucional autónomo, aún no ha entrado en vigor.

VII. Causas de improcedencia

89. **Actos definitivos.** Las autoridades demandadas, al contestar la demanda y sus ampliaciones hicieron valer, de manera coincidente, lo que denominaron motivo de sobreseimiento, consistente en dos aspectos. Por una parte, si bien en algunos juicios impugnados se agotó el medio procesal respectivo, éste no se ha resuelto y, en otra, en aquellos expedientes que no se agotó el medio de defensa local, se aduce que, no constituyen actos definitivos para promover la controversia constitucional.

90. Al respecto, esta Primera Sala considera que deben desestimarse dichos motivos de sobreseimiento, porque hay que tomar en cuenta que lo que se impugna en el caso, es la incompetencia del tribunal administrativo estatal para conocer de las admisiones de demandas de diversos juicios contenciosos

contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas municipales, puesto que existe el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida quien, a juicio del actor, es el único ente competente para conocer de dichos juicios, por tanto, debe estimarse que el Municipio puede plantear la invasión a su esfera de competencia sin necesidad de agotar el medio de defensa local respectivo y, ello, lo puede hacer desde que se presentan en el tribunal administrativo estatal las demandas respectivas sin tener que esperar a que se dicten las resoluciones correspondientes, ya que con la sola admisión de demanda, se genera una posible afectación a su esfera competencial y puede hacer valer la controversia constitucional, o bien, también podría en última instancia, esperar a que dicte la resolución correspondiente e intentar dicho medio de control constitucional para alegar la incompetencia aludida.⁶¹

91. **Consentimiento.** Adicionalmente, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa aduce que, el Municipio actor consintió el hecho de que, únicamente, se estableciera como competencia del tribunal municipal el recurso de revisión, ya que con anterioridad a la presentación de la demanda, fue publicada la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado (veinticinco de enero de dos mil seis) y al expedir el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, reiteró lo dispuesto en dicha ley, particularmente en los artículos 177, 180 y 197, y el artículo 3 del citado reglamento señala que al

⁶¹ Sirve de apoyo por analogía, la tesis de la Segunda Sala que esta Primera comparte, de rubro, texto y datos de identificación: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. OPORTUNIDAD PARA IMPUGNAR LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS CONTRA RESOLUCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL. Cuando en una demanda de controversia constitucional se hace valer la incompetencia del Tribunal de lo Contencioso citado para conocer de las demandas contra resoluciones dictadas por la Contraloría Municipal, en ejercicio de su potestad disciplinaria, debe estimarse que el Municipio puede plantear la invasión a su esfera de competencia desde que aquél admite a trámite la demanda respectiva y hasta que emite la sentencia definitiva, y no debe esperar hasta que dicte el acuerdo por el que la tenga por cumplida, ya que es en todo caso con la emisión del fallo que puede hacerse valer, en última instancia, la alegada incompetencia.". Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, tesis 2a. XXVI/2012 (10a.), página 1274.

tribunal municipal, le compete conocer del recurso de revisión, para impugnar los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo que señala el reglamento.

92. Al respecto, esta Primera Sala considera que debe desestimarse este argumento, puesto que no se impugnan normas generales para poder afirmar que, en su caso, el Municipio haya consentido su aplicación. El Municipio impugna, tanto en la demanda como en las ampliaciones, actos concretos, consistentes en las admisiones de diversos juicios contenciosos que, por cierto, fueron presentadas de manera oportuna, tal y como ya se precisó en el apartado correspondiente. Además, de que, en todo caso, la interpretación de la ley local que aduce consentida, será materia del fondo del asunto, a fin de determinar cuál órgano es el competente para conocer de dichas admisiones de demanda, analizando en primer lugar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las disposiciones locales y municipales correspondientes.

93. Por ello, estas alegaciones deben desestimarse, ya que involucran, de cierto modo, un análisis del fondo del asunto, mismo que no corresponde realizar en este apartado.⁶²

94. **Resoluciones jurisdiccionales.** El Poder Judicial señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 1o., del propio

⁶² Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99, de rubro, texto y datos de identificación: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

ordenamiento y 105 de la Constitución Federal, ya que la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar resoluciones emitidas por un órgano jurisdiccional y, además, que no se está en el caso de un conflicto de invasión de esferas competenciales, sino ante un problema de mera legalidad, porque se pretende que se determine si el tribunal administrativo estatal estuvo en lo correcto al admitir los juicios contenciosos administrativos impugnados, por considerar que se contraviene la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado.

95. En primer lugar, debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por el poder judicial, ya que si bien, por regla general, la controversia constitucional no procede en contra de resoluciones jurisdiccionales, lo cierto es que, en el caso, se actualiza el supuesto de excepción, puesto que el Municipio actor impugna actuaciones del órgano jurisdiccional demandado que estima no tenía competencia para llevar a cabo, tal como lo es dirimir el conflicto ante él instado, circunstancia que se traduce en un verdadero conflicto de competencias constitucionales. En efecto, esta excepción se actualiza en el presente caso pues en todos los casos se alegó que el Tribunal Contencioso Administrativo Estatal era incompetente para conocer de los juicios interpuestos ante él, ya que el Municipio actor cuenta con su propio tribunal administrativo, por lo que considera que se vulnera su ámbito competencial y alega una violación directa al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.⁶³

⁶³ Sirve de apoyo la tesis de rubro, texto y datos de identificación: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.—El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en

96. En las relatadas condiciones, al no actualizarse los motivos de improcedencia analizados, lo procedente es entrar al estudio del fondo del presente asunto, analizando para ello los conceptos de invalidez formulados en la demanda, ampliaciones a ésta y reconvenciones.

VIII. Consideraciones y fundamentos

97. El Municipio de Mérida del Estado de Yucatán señala tanto en la demanda como en sus ampliaciones que, con las admisiones de demanda impugnadas se viola el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, puesto que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán es incompetente para resolver controversias que surjan entre los particulares o ciudadanos del Municipio actor y la administración pública municipal, ya que a partir del dieciséis de enero de dos mil dieciséis, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida inició sus funciones y asumió la competencia exclusiva para resolver dichas controversias.

98. Agrega, el Municipio actor, que de esta manera, la autoridad demandada vulnera las garantías institucionales y prerrogativas constitucionales otorgadas a los Municipios, ya que no reconoce al Municipio como un orden de gobierno, tampoco reconoce la existencia de un orden jurídico municipal, con eficacia absoluta, frente al orden jurídico estatal que implica darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales, ni reconoce la prerrogativa constitucional del Municipio para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos o tribunales encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal.

99. Que en atención a ello, en sesión extraordinaria de nueve de enero de dos mil dieciséis, el Cabildo aprobó el Reglamento de lo Contencioso Ad-

aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis P./J. 16/2008, página 1815.

ministrativo del Municipio de Mérida, el cual se publicó el trece del mismo mes y año.

100. Asimismo, señala el Municipio que se viola la Constitución Federal por la omisión de la autoridad demandada, en considerar los artículos 81 de la Constitución Estatal y 182, último párrafo, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, así como el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida y la comunicación que se hizo al Poder Judicial, del oficio DPM/00011/2016, de tres de febrero de dos mil dieciséis, donde se le informó de la aprobación del citado reglamento y también que, el dieciséis de enero del mismo año, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida inició formalmente sus funciones, de lo que incluso acusó recibo dicho poder el día once de febrero del indicado año.

101. A su vez, el Poder Judicial del Estado de Yucatán, en sus reconveniciones impugna la incompetencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida para conocer del juicio de nulidad, ya que indica que a éste, únicamente, le compete conocer del recurso de revisión.

102. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez planteados en la demanda y en las ampliaciones a ésta, hay que partir del estudio del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, que establece que los Municipios están investidos de diversas facultades dentro de su jurisdicción y que, entre otras cosas, los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las Legislaturas de los Estados, entre otras cosas, los reglamentos que organicen la administración pública municipal y sus procedimientos. Asimismo, prevé que el objeto de las leyes locales será establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.⁶⁴

⁶⁴ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

103. Al respecto, conviene precisar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa controversia constitucional 61/2010, sostuvo, entre otras cosas, que:⁶⁵

a) Existen dos tipos de reservas de ley en torno a los órganos encargados de la impartición de justicia, la primera, consiste en la obligación constitucional de administración de justicia, a través de tribunales dentro de los plazos y en los términos que fijen las leyes (artículo 17 de la Constitución), la segunda, relativa a que las bases de funcionamiento de este tipo de órganos deben quedar previstas en una ley formal y material [artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución]. De cualquier otro modo el funcionamiento de estos órganos sería contrario a estas dos reservas de ley;

b) Se debe garantizar la independencia de los tribunales, para lo cual las leyes federales y locales deben establecer los medios necesarios para ello. Esto se refiere, entre otras cosas, a la certeza en la designación y ejercicio del cargo, así como a las salvaguardas institucionales de autonomía y a las condiciones de responsabilidad de los servidores públicos, por ejemplo;

"...

"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:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; ..."

⁶⁵ Esta controversia constitucional, se falló en sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 14 de junio de 2012, por mayoría de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y entonces presidente Silva Meza, se aprobó la determinación, consistente en que es fundada la controversia constitucional. El Ministro Valls Hernández votó en contra.

c) El artículo 115 constitucional establece otro catálogo de reservas de ley que tienen que ser observados por los Estados y que, incluye las leyes en materia municipal que emitan los Congresos Locales, quienes deberán establecer los términos y condiciones para que los Municipios aprueben reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, entre otras;

d) El objeto de esas leyes municipales será, según la Constitución Federal, el de establecer –entre otras cosas–, las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares;

e) Estas definiciones estructurales que dan certeza, permanencia, coherencia y sistema a la administración de justicia en los estados y en el país, no es un asunto delegable al orden municipal, sino que son contenidos legislativos, exigidos por la Constitución y que requieren acción formal y material de las Legislaturas de los Estados.

f) Los Congresos Estatales deben establecer las bases en ley para que los Municipios puedan crear sus órganos de impartición de justicia, ya que los Municipios no pueden crearlos por sí mismos, pues tal como lo establece la Constitución Federal, necesariamente, deben tomar como punto de partida estas bases para ello. Esto es, se trata de una obligación positiva a cargo de los legisladores estatales para establecer ciertos contenidos mínimos.

g) La única forma en que puede instaurarse constitucionalmente la administración de justicia en el orden municipal, es mediante la expedición de una ley estatal que contenga, cuando menos, los siguientes elementos:

- La creación y determinación de los órganos encargados de impartir la justicia administrativa y su certera composición e integración.

- Las garantías y salvaguardas de la independencia de los tribunales y sus titulares.

- Los medios de impugnación que serán administrados por esos órganos.

- Los plazos y términos correspondientes.

- Los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de la sentencia.

- Los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional en el orden municipal.

104. Pues bien, en esta lógica, la Constitución del Estado de Yucatán dispuso como base para la organización administrativa de los Municipios, la relativa a que en la ley se estableciera un sistema de medios de impugnación y resolución de controversias entre la autoridad y los particulares, en materia de lo contencioso administrativo municipal (artículo 77, base décima séptima).⁶⁶

105. Adicionalmente, la Constitución Estatal previó que en la ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos, se estableciera dicho sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presentaran entre la administración pública municipal y los particulares; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo, gratuidad y proximidad; y que, los Municipios conforme a lo anterior, podrían contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Que dichos organismos privilegieran la conciliación como mecanismo de solución de controversias; y que, en los Municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las controversias se resolverán ante el tribunal administrativo estatal.

⁶⁶ "Artículo 77. Los Municipios se organizarán administrativa y políticamente, conforme a las bases siguientes:

"...

"Décima séptima. La ley establecerá un sistema de medios de impugnación y resolución de controversias entre la autoridad y los particulares, en materia de lo contencioso administrativo municipal."

106. En esta lógica y para lo que al caso interesa, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en el título quinto "De la justicia municipal", capítulo I "De los medios de defensa", establece como medios de defensa para los habitantes de los Municipios, cuando son afectados por un acto o una resolución de la autoridad administrativa con motivo de la prestación de un servicio o ejercicio de una función municipal, dos medios de defensa, a saber:

- a) El recurso de reconsideración; y,
- b) El recurso de revisión.

107. **El recurso de reconsideración.** De conformidad con los artículos 177, 178 y 179 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, este medio de defensa se interpondrá ante la autoridad u órgano responsable de la emisión del acto o la resolución impugnada con efectos de modificación, revocación o confirmación de dicho acto o resolución. Los afectados con la resolución dictada en este recurso de reconsideración podrán, a su vez, interponer el recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal (artículos 177, 178 y 179).

108. **El recurso de revisión.** Por su parte, este medio de defensa se interpondrá ante el Tribunal Contencioso Municipal y mediante él, se podrá solicitar la modificación, anulación, revocación o ratificación de las resoluciones definitivas dictadas en el recurso de reconsideración, así como de las sanciones impuestas por el Juez calificador⁶⁷ o por el presidente municipal, todo ello, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 177, 180 y 181 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

109. Además, la resolución dictada en este recurso de revisión resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal tiene el carácter de

⁶⁷ El Juez calificador es el órgano de justicia municipal competente, para aplicar sanciones al bando de policía y gobierno (artículo 187 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán).

definitivo e inatacable, y de no existir en el Municipio esta clase de tribunales, corresponderá conocer del citado recurso al Tribunal de Justicia Administrativa Estatal, tal como lo disponen los artículos 182 y 184 de la citada ley.

110. En el capítulo III del mismo ordenamiento legal, en lo que al caso interesa, se establece la posibilidad de que en cada Municipio pueda existir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y se prevé su competencia para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra los actos de la administración pública municipal o de los Jueces calificadores y las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración (artículo 197). También se prevé que dicho tribunal municipal esté dotado de autonomía de gestión para dictar sus resoluciones y que estará a cargo de un Juez de lo Contencioso Administrativo, que será nombrado por el Cabildo con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los propuestos por el presidente municipal, en los términos del reglamento respectivo (artículo 198). Asimismo, se establece la obligación de las autoridades municipales de acatar las resoluciones que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal (artículo 199).

111. Con base en el análisis realizado, esta Primera Sala llega a la conclusión de que los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor son fundados.

112. En efecto, el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere a los Ayuntamientos, la facultad de aprobar los reglamentos que organicen la administración pública municipal y sus procedimientos y prevé que el objeto de las leyes locales sea establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, todo ello, conforme a las leyes locales en materia municipal expedidas por las Legislaturas Estatales.

113. Asimismo, como ya se dijo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 61/2010,

consideró entre otras cosas, que el establecimiento de las bases de funcionamiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo debían establecerse en una ley formal y material, en la que se tenían que establecer precisamente las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares. Por esta razón, se consideró que este sistema de administración de justicia no era delegable al orden municipal, sino que sus contenidos exigidos por la Constitución Federal, en términos de sus artículos 17 y 115, necesariamente, debían ser previstos en una ley formal y material.

114. En congruencia con lo anterior, el Constituyente yucateco estableció justamente, que en la ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos se debía establecer: a) el sistema de medios de impugnación en materia contenciosa administrativa, a fin de que se dirimieran las controversias que se presentaran entre la administración pública municipal y los particulares; b) que los Municipios podrían contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo; y, c) que en los Municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el tribunal administrativo estatal en la materia sería el competente para resolver las controversias correspondientes.

115. La ley a que se refiere el Constituyente yucateco, que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos, es precisamente la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en la cual, como ya se vio a detalle, se crean los medios de defensa para los habitantes de los Municipios, cuando son afectados por un acto o una resolución de la autoridad administrativa, con motivo de la prestación de un servicio o ejercicio de una función municipal.

116. Como ya se precisó los medios de defensa municipales que se crean en la citada Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, son dos: a) el recurso de reconsideración; y, b) el recurso de revisión, siendo este último definitivo e inatacable.

117. Además, de conformidad con los artículos 115, fracción II, de la Constitución Federal, 79 de la Constitución Estatal, 2, 40, 41, inciso A), frac-

ción III, 56, fracciones I y II, 63, fracción III, 77, 78 y 79 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, el Ayuntamiento del Municipio actor, expidió el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual fue publicado el trece de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Municipal y dado a conocer a los Poderes Locales, mediante diversos oficios de tres, diez y once de febrero de dos mil dieciséis, en el sentido de que el tribunal administrativo municipal, inició formalmente sus funciones a partir del dieciséis de enero de dos mil dieciséis.

118. De conformidad con esta normativa estatal, es claro para esta Primera Sala que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa Estatal, únicamente, puede conocer del recurso de revisión en caso de que no exista en el Municipio un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo a los artículos 180 y 182 del mismo ordenamiento legal.

119. De este modo y de conformidad con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, que confiere a los Municipios, como un nivel de gobierno, la facultad de establecer un tribunal en materia contenciosa administrativa, a fin de que dirima las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, ciñéndose a lo que señale la normatividad local aplicable respectiva, es claro que en el caso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida es el único órgano competente para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares.

120. No es obstáculo a lo anterior, lo señalado por las autoridades demandadas, en el sentido de que de acuerdo al artículo 4o. de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado, es optativo para el particular agotar el recurso o medio defensa establecidos en las leyes o reglamento o intentar, directamente, el juicio contencioso ante el tribunal del Estado.

121. Lo anterior es así, puesto que, la ley a que se refiere el tribunal administrativo estatal, si bien es una ley que regula la materia contenciosa a nivel estatal, no es propiamente la que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos y la actividad contenciosa administrativa a nivel mu-

nicipal, pues esta última, como ya se dijo, es precisamente la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

122. Tampoco es obstáculo el diverso argumento hecho valer por el poder demandado, ya que al margen de que las demandas impugnadas hayan sido formuladas nominativamente como juicios contenciosos administrativos y no como recursos de revisión, lo cierto es que es irrelevante la forma en que se denomine al medio de defensa, ya que se trata de conflictos en materia contenciosa administrativa municipal, puesto que se plantearon controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

123. Además, no resultan aplicables al presente caso, los criterios que derivan de la controversia constitucional 1/95, fallada el siete de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, que citan las autoridades demandadas, en las que, esencialmente, se refieren a que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo estatales, se encuentran facultados para resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública municipal y que no vulneran la esfera de competencia de los Municipios, ya que cuando se resolvió dicha controversia, aún no se adicionaba el inciso a) a la fracción II del artículo 115 constitucional, puesto que esta adición se publicó en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Esto es, aún no existía la previsión para que los Municipios pudieran crear su Tribunal Contencioso Administrativo, por ello, en aquel momento, era lógico que resultara competente el tribunal estatal, como sucede actualmente en el caso, pero sólo en aquellos Municipios en los que no exista un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal.

124. Así entonces, esta Primera Sala estima que con la admisión de los juicios contenciosos administrativos impugnados, en los que se presentan problemas entre la administración municipal y particulares, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa Local invadió la facultad municipal de resolver ante el Tribunal de lo Contencioso Municipal los conflictos sometidos a su competencia. Con esta acción, el tribunal demandado desconoce el Gobierno Municipal, que incluye, como se dijo, el establecimiento de órganos para dirimir las controversias que surjan entre la administración pública municipal y los

particulares y, por ende, se genera una violación al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.

125. Respuesta a las reconveniones formuladas por el Poder Judicial de la entidad.

126. Conviene recordar que la primera reconvenición formulada por el Poder Judicial fue desechada por el Ministro instructor, por auto de veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, ya que impugnó actos inciertos, futuros e indeterminados y, además, porque la impugnación del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, se hizo de manera extemporánea, sin que se hubiera señalado algún acto concreto de aplicación. Sin que se advierta que se hubiera recurrido dicha determinación por la parte a quien pudiera perjudicar.

127. También hay que recordar que las otras dos reconveniones que formuló el Poder Judicial, fueron admitidas, únicamente, en contra de las admisiones y trámite de los procedimientos contenciosos administrativos 04/2016, 07/2016, 09/2016, 13/2016 y 23/2016 (señalados en la segunda reconvenición) y 26/2016 y 28/2016 (impugnados en la tercera reconvenición), del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Mérida, Yucatán.

128. Retomando los argumentos que se han dado deben declararse infundados los conceptos de invalidez formulados por el Poder Judicial en las citadas reconveniones, puesto que como ya se ha sustentado en esta resolución, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida es el único órgano competente para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares, de conformidad con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, siempre ajustándose a lo que señale la normatividad local aplicable en la materia, misma que ha sido analizada en esta resolución.

129. Finalmente, como ya lo habíamos precisado, el Ayuntamiento del Municipio actor, expidió el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual fue publicado el trece de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta, Municipal y dado a conocer a los Poderes Locales,

mediante diversos oficios de tres, diez y once de febrero de dos mil dieciséis, en el sentido de que el tribunal administrativo municipal, inició formalmente sus funciones a partir del dieciséis de enero de dos mil dieciséis.

130. Conforme a lo anterior, es a partir de esta fecha –dieciséis de enero de dos mil dieciséis–, que debe considerarse formalmente el inicio de funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Mérida y, por tanto, a partir de esta fecha, este tribunal municipal era el competente para conocer de todos los juicios contenciosos administrativos impugnados, tanto en la demanda original como en las ampliaciones. Si bien es cierto que, los hechos demandados en dichos juicios acontecieron antes de la fecha de inicio de las funciones del tribunal municipal y, por ello, los juicios se presentaron ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa Local, lo cierto es que los acuerdos de admisión impugnados, se emitieron con posterioridad al inicio de las funciones del tribunal municipal, esto es, posteriormente al dieciséis de enero de dos mil dieciséis.

131. En efecto, si bien los juicios se presentaron ante el tribunal local antes del dieciséis de enero de dos mil dieciséis, lo cierto es que los actos impugnados en la demanda consistentes en la admisión de los juicios 14/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015 y 109/2015, surgieron hasta el diecisiete de febrero y catorce de marzo de dos mil dieciséis, fechas en que el tribunal local los admitió a trámite.⁶⁸ Asimismo, los juicios⁶⁹ impugnados en las ampliaciones, también fueron admitidos posteriormente al dieciséis de enero aludido, ya que los autos de admisión son de fechas veintidós de marzo, cuatro y catorce de abril, treinta de mayo, trece, veinte, veintidós y veintisiete de junio, trece y catorce de julio, cuatro y treinta de agosto de dos mil dieciséis, según se advierte de los acuerdos de notificación al Municipio, que ya se han relacionado en el apartado de oportunidad de esta resolución.⁷⁰

⁶⁸ Según se advierte de las razones actuariales que obran en las páginas 105, 140, 150, 160, 169, 177 y 186 del expediente principal.

⁶⁹ Los juicios impugnados en la primera ampliación de demanda son los siguientes: 232/2015, 36/2016, 9/2016, 10/2016 y 12/2016; los impugnados en la segunda ampliación son: 222/2015, 76/2016, 70/2015 y 88/2016; finalmente los impugnados en la tercera ampliación son: 47/2016, 82/2016, 71/2016, 69/2016 y 112/2016.

⁷⁰ Las razones actuariales de los actos impugnados en la primera ampliación obran en las páginas 294, 291, 289, 284 y 282 respectivamente; las razones actuariales de los actos impugnados

132. Ahora bien, probablemente por causas imputables a una excesiva carga de trabajo, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa Local no admitió a trámite los juicios impugnados tanto en la demanda, como en las ampliaciones a la misma, antes del inicio de las funciones del tribunal administrativo municipal –dieciséis de enero de dos mil dieciséis–, no obstante que de acuerdo a los artículos 16 y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán,⁷¹ el tribunal estatal, debía admitirlos "tan luego" le fueran presentados o desecharlos en los casos que encontrare un motivo manifiesto o indudable de improcedencia o previniendo para que se subsane lo requerido en el plazo de cinco días.

133. Al respecto, no escapa a esta Primera Sala lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Municipal,⁷² que señala que los asuntos que a la entrada en vigor del reglamento, se encontraran en trámite ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, se seguirían ventilando ante dicha instancia jurisdiccional, sin embargo, no puede conside-

en la segunda ampliación, aparecen en las fojas 685, 697, 723 y 702, respectivamente; y las constancias actuariales de los actos impugnados en la tercera ampliación obran en las páginas 842, 846, 853, 863 y 885, respectivamente, del expediente principal.

⁷¹ "Artículo 16. El tribunal admitirá la demanda tan luego le sea presentada, desechándola en los casos siguientes:

"I. Si encontrare motivo manifiesto o indudable de improcedencia.

"II. Siendo oscura o irregular, cuando habiendo prevenido al actor para subsanarla, no lo hiciera en el plazo de cinco días.

"Contra los actos de desechamiento a que se refiere este artículo, procede el recurso de reclamación."

"Artículo 17. Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se efectúe el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de quince días hábiles siguientes al en que se efectúe la notificación del acuerdo que la admita.

"Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

"En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoye la misma.

"En el auto en que se dé entrada a la demanda se señalará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebrará dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días."

⁷² "Artículo quinto. Los asuntos que a la entrada en vigor del presente reglamento se encuentren en trámite ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, se seguirán ventilando ante dicha instancia jurisdiccional."

rarse que los juicios impugnados, tanto en la demanda de controversia constitucional como en sus ampliaciones, estuvieran en trámite en la instancia jurisdiccional local como lo señala el reglamento municipal, ya que éstos no se habían admitido por el tribunal estatal, esto es, no existía un pronunciamiento del citado tribunal a efecto de conocer y resolver respecto de dichos juicios y así, reconocer su competencia para ello, siendo justo el momento en que se pronunció sobre su admisión, el momento en que se generó la afectación a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal de Mérida.

134. En estas condiciones, lo conducente es declarar la invalidez de los acuerdos impugnados por los que se admitieron los juicios contenciosos administrativos números: 14/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015, 109/2015, 232/2015, 36/2016, 9/2016, 10/2016, 12/2016, 222/2015, 76/2016, 70/2015, 88/2016, 47/2016, 82/2016, 71/2016, 69/2016 y 112/2016, del índice del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la entidad y, en consecuencia, deben enviarse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, quien con plenitud de jurisdicción, determinara lo que en derecho corresponda, tomando en cuenta para efectos del cómputo en la presentación de los mismos, la fecha en que se presentaron ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa Estatal.

IX. Efectos

135. 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,⁷³ esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

136. El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la entidad es incompetente para conocer y resolver los juicios contenciosos administrativos números 14/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015, 109/2015,

⁷³ "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

232/2015, 36/2016, 9/2016, 10/2016, 12/2016, 222/2015, 76/2016, 70/2015, 88/2016, 47/2016, 82/2016, 71/2016, 69/2016 y 112/2016, por lo que deberá enviarlos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, quien con plenitud de jurisdicción, determinará lo que en derecho corresponda, tomando en cuenta para efectos del cómputo en la presentación de los mismos, la fecha en que se presentaron ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. De este modo, todo lo actuado ante el tribunal local incompetente debe quedar sin efectos.

137. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos, a partir de la notificación de los puntos resolutiveos a las autoridades demandadas.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los acuerdos de admisión impugnados, emitidos por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán.

TERCERO.—El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, es incompetente para conocer y resolver los juicios administrativos números 14/2016, 104/2015, 105/2015, 106/2015, 107/2015, 108/2015, 109/2015, 232/2015, 36/2016, 9/2016, 10/2016, 12/2016, 222/2015, 76/2016, 70/2015, 88/2016, 47/2016, 82/2016, 71/2016, 69/2016 y 112/2016, sometidos a su consideración, por lo que deberá remitirlos al Tribunal de lo Contencioso

elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolucíon o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuacíon."

Administrativo del Municipio de Mérida, por ser el órgano jurisdiccional competente para resolverlos.

CUARTO.—Son procedentes pero infundadas las reconveniones segunda y tercera formuladas por el Poder Judicial del Estado de Yucatán.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los acuerdos de admisión y trámite, dictados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Mérida, Yucatán, impugnados en las reconveniones segunda y tercera en los expedientes números 04/2016, 7/2016, 9/2016, 13/2016, 23/2016, 26/2016 y 28/2016.

SEXTO.—La invalidez decretada, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos a las autoridades demandadas, Poder Judicial y Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, en términos del apartado VIII y para los efectos precisados en el apartado IX de la presente resolución.

Notifíquese; 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 mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo. Votaron en contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto particular y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández presidenta de esta Primera Sala.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P/J. 101/97, P/J. 100/97, P/J. 12/99, P/J. 80/99, P/J. 106/2000, 2a./J. 4/2005, P/J. 129/2005, P/J. 44/2009, 2a. CVII/2009, P/J. 44/2011 (9a.), P/J. 45/2011 (9a.) y 2a. XXIX/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VI, diciembre de 1997, páginas 539 y 540, IX, abril de 1999, página 275, X, agosto de 1999, página 567, XII, octubre de 2000, página 8, XXI, febrero de 2005, página 323, XXII, octubre de 2005, página 2067, XXIX, abril de 2009, página 12 y XXX, septiembre de 2009, página 2777, y Décima Época, Libros I, Tomo 1, octubre de 2011, páginas 294 y 302 y VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1271, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR TRATARSE DE UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN (ARTÍCULOS 55, 56, 57, 59 Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO ARTÍCULO 67 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DE LA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL RESPECTIVO DECRETO Y DE QUE ÉSTE NO RESULTA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES [ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN XV, 43, FRACCIÓN XIV, 45, FRACCIÓN XV, PÁRRAFO PRIMERO E INCISO C), 54, FRACCIÓN VII, Y 65, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS].

III. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD", EL 17 DE AGOSTO DE 2016).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 112/2016. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 21 DE JUNIO DE 2017. 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: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiuno de junio de dos mil diecisiete** en el que emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 112/2016, en la que María del Carmen Verónica Cuevas López, quien se ostentó como presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos y, en representación de éste, demandó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo,¹ así como del secretario de Gobierno de la entidad, la invalidez de:

a) El Decreto Número "787" publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, por el que el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar una pensión por cesantía en edad avanzada a Carlos Pastrana Gómez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial de la entidad.

b) Los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, reformados mediante Decreto "218" publicado en el Periódico Oficial de la entidad de diecisiete de enero de dos mil trece, por la aplicación de las normas que permiten a la Legislatura Local emitir el decreto impugnado en el inciso anterior.

c) Por extensión de sus efectos al modificar el sistema normativo que rige el sistema de pensiones, y al ser parte del mismo, demanda la invalidez de los artículos 1, 8, 43, fracción XIV, 45, fracción XV, párrafo primero, e inciso

¹ La demanda se presentó el 29 de septiembre de 2016 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

c), 54, fracción VII, 55, 56 y 57 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 56, fracción I (sic), de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Local de nueve de mayo de dos mil siete; y 109 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el citado medio de difusión local de doce de junio de dos mil siete.

I. Antecedentes y planteamientos de la demanda

1. **Antecedentes.** En la demanda se señalaron, como antecedentes del caso, los siguientes:

a) En las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró, por mayoría de ocho votos, la invalidez de los artículos 24, fracción XV, y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, porque el Congreso de Morelos determinó la procedencia y montos de las pensiones de trabajadores de un Ayuntamiento, lo que violentaba el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de la hacienda municipal.

b) El Poder Judicial no ha tenido un incremento presupuestal desde el ejercicio dos mil trece, que se asignaron recursos del orden de \$584,365,000.00 (quinientos ochenta y cuatro millones trescientos sesenta y cinco mil pesos); mientras que en el ejercicio dos mil dieciséis, se otorgaron \$557,679,000.00 (quinientos cincuenta y siete millones seiscientos setenta y nueve mil pesos), se advierte una reducción, lo que evidencia que el decreto atenta contra la autonomía y fortalecimiento del Poder Judicial. Que ha solicitado ampliación presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones, sin que el Congreso Local haya autorizado su petición.

c) El diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad el Decreto "787", a través del cual, el Poder Legislativo

Local otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a **Carlos Pastrana Gómez** con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor –equivalente al setenta y cinco por ciento de su último salario percibido–.²

2. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

3. El decreto impugnado viola los artículos 14, 16, 17, 40, 41, 49, 116, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 127 y 133 de la Constitución Federal; así como los artículos 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Estatal, por lo siguiente:

4. El Congreso Local, al otorgar la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial sin proveer la ampliación del presupuesto para cubrir esa prestación laboral, afecta el presupuesto del Poder actor violando el principio de división de poderes, autonomía e independencia, en virtud de la aplicación de las normas que permiten a la Legislatura Local emitir el citado decreto, en aplicación del último párrafo del artículo 24, fracción XV, 57, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como por extensión de sus efectos por haberse alterado sustancialmente el sistema de pensiones, los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V y XIII, 45, fracciones III, IV y XV, esta última fracción en su párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56 y 57 al 68 de la misma norma legal.

5. Los artículos aplicados en el decreto impugnado, 56, 57, fracciones I, II y III, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil y el artículo 67 de la Ley Orgánica para

² En el decreto impugnado, entre otras cosas, se dice que este trabajador prestó sus servicios a distintos Ayuntamientos, al Poder Legislativo y al Poder Judicial durante 15 años, 6 meses, 24 días de antigüedad de servicio efectivo interrumpido y tener 55 años de edad. Prestó sus servicios para el Poder Judicial de la entidad, del 19 de junio de 2014 al 18 de diciembre de 2015, fecha en que causó baja.

el Congreso Local, no reconocen la autonomía del poder actor en su gestión presupuestal (artículos 17, párrafo V, y 116, constitucionales) y la potestad de regir las relaciones laborales con sus trabajadores (artículo 123, apartado B, constitucional), para otorgar pensiones o jubilaciones y, en consecuencia, la autonomía para definir el gasto público a través de su presupuesto de egresos, en el que pueda incluir de manera planificada y programada el pago de dichas prestaciones laborales, sin injerencia de ninguna otra autoridad estatal.

6. Sin que el Poder actor haya autorizado e intervenido, el Congreso Local emitió el decreto impugnado, en el cual se obliga al Poder Judicial a realizar el pago de la pensión por cesantía en edad avanzada, disponiendo de manera arbitraria de la hacienda pública del Poder actor, incluso indicando en todos los casos, que el pago de las pensiones (aun las de invalidez), operarán "una vez que el trabajador se separe de sus labores, inclusive erigiéndose como resolutor cuando el trabajador goce de dos o más pensiones".

7. Se lesiona el principio de congruencia entre ingresos y egresos establecido en el artículo 116 constitucional.

8. Se vulnera el artículo 16 constitucional, por falta de fundamentación y motivación. No se explica por qué si el trabajador tiene preponderantemente toda su historia laboral en el Poder Ejecutivo e incluso se hizo "jubilable" en dicho Poder en el mes de junio de dos mil dos; si también al haber trabajado para el Poder Legislativo, en correspondencia y congruencia sería aquellos Poderes a quienes les correspondería retribuirle su pensión, pues la relación de trabajo con el Poder actor sólo se circunscribe a un año seis meses, de tal suerte que, de acuerdo al artículo 59, inciso c), debió jubilarse con porcentaje del setenta por ciento, pero a cargo del presupuesto del Poder Legislativo o en su caso del Poder Ejecutivo.

9. El Congreso Local le impone un deber al Poder Judicial de erogar un recurso que no se encontraba referido para el ejercicio dos mil dieciséis, pues

no se contempló en la partida de jubilados y pensionados, por el poco tiempo que el trabajador prestó sus servicios al Poder actor; sin embargo, se viola el principio de división de poderes al subordinar al Poder actor al determinar que trabajadores que no sirvieron a éste por el plazo que marca el artículo 59 de la ley impugnada, se pensionen con cargo al presupuesto del Poder actor, invadiendo la esfera competencial del Poder Judicial.

10. Conforme al principio de división de poderes, no es constitucionalmente admisible que la Legislatura disminuya la remuneración de los juzgadores, tampoco puede aceptarse que el Congreso Local sea quien determine las pensiones de empleados judiciales sin la mínima intervención del Poder actor, quien figuró como su último empleador.

11. Con los artículos impugnados, se actualizan todos los grados de violación al principio de división de poderes. Se entromete en la independencia del Poder Judicial, pues sin la intervención de éste, emite un decreto jubilatorio con impacto total en el presupuesto de egresos del Poder actor. Torna dependiente al Poder Judicial, porque se impide que tome decisiones o actúe de manera autónoma, la Legislatura Local trata al Poder actor como subalterno, en tanto lo compele a pagar en forma mensual, con cargo a su partida presupuestal destinada para pensiones, sin otorgar la ampliación presupuestal respectiva. Se subordina al Poder actor, porque no puede tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del Poder subordinante. Se ordena al Poder actor y además se cuantifica el monto de la pensión.

12. Se demuestra la intromisión con el contenido del artículo 56 de la ley impugnada, que señala: "Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables. ..."

13. El Congreso Local será el órgano resolutor en materia de pensiones, dado que los artículos de la norma impugnada le facultan a expedir los decretos relativos como el impugnado, lo que vulnera la autonomía de gestión presupuestal prevista en el artículo 116, fracción III, constitucional, al autorizar una intromisión del Poder Legislativo en las decisiones del Poder actor.

14. Los artículos impugnados otorgan una atribución que lesiona la hacienda pública del Poder actor y, en consecuencia, su autonomía de gestión en el manejo de sus recursos, pues la Legislatura fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores judiciales, así como la cantidad y, además, en la hipótesis que refiere que cuando el trabajador goce al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal evento también será el Congreso Local y no el Poder actor quien requiera al trabajador para que dentro de treinta días naturales opte por una de ellas, más aún, en caso de que no determine la pensión que debe continuar vigente, la misma Legislatura concederá la que signifique mayores beneficios para él.

15. El artículo 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos señala que "La pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad, se separe voluntariamente del servicio público o quede separado del mismo con un mínimo de 10 años de servicio. ..."; de ahí que en el caso concreto no deba quedar a cargo del Poder Judicial la pensión otorgada, ya que el mínimo de diez años de trabajo se actualizó cuando se encontraba al servicio de otro Poder, incluso, en dos mil doce cuando se separó del cargo de asesor adscrito a la Mesa Directiva del Congreso Local, contaba con catorce años de servicio, por lo que era pensionable, de modo que la aplicación de dicho artículo debe considerarse inválida.

16. Lo anterior se reafirma con lo resuelto en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en las que se resolvió

como una transgresión al principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública, que el Congreso Local, sin la intervención de cualquier otra autoridad, y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, pueda decretar alguna de las pensiones determinadas en la Ley del Servicio Civil estatal, determinando el monto correspondiente.

17. La Constitución Federal facultó a los Poderes Judiciales a ejercer en forma directa los recursos de la hacienda, sin intermediarios, situación que no consideró el primer párrafo del artículo 56 y último párrafo del numeral 57, en relación con el último párrafo del ordinal 66, todos de la Ley del Servicio Civil del Estado, los cuales, por extensión de sus efectos, solicita su invalidez.

18. Cita en apoyo a sus argumentaciones, los criterios jurisprudenciales de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", "PODERES JUDI-CIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRE-SUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES." y "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."

19. De los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución local; 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; y 56, 57, apartado A, fracción I, inciso d) (sic),³ 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil de esa entidad federativa, se advierte que: 1) es facultad del Congreso Estatal emitir leyes, acuerdos o decretos como el impugnado; 2) es atribución de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso Estatal el conocimiento, estudio y

³ Esta fracción I no contiene incisos.

dictamen de todos los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios; así como realizar la investigación tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de ese derecho; y, 3) el Congreso Local está facultado para expedir decretos de pensiones a favor de los trabajadores de los diversos Poderes Estatales, incluso del Judicial.

20. Por otra parte, el contenido de la fracción XVII del artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos dispone que es el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, el encargado de aplicar, vigilar y reglamentar el gasto público de dicho Poder.

21. Finalmente, la actualización de una intromisión, dependencia y/o subordinación del Poder Judicial Local y/o por parte de alguno de los otros dos Poderes Estatales —en este caso el Legislativo—, son elementos que necesariamente conllevan una transgresión al principio de división de poderes que consagra el artículo 116 de la Constitución Federal, por lo que el decreto impugnado carece de validez constitucional.

22. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El Poder Judicial actor señaló como violados los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también refiere violación a los artículos 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

II. Trámite de la controversia constitucional

23. **Radicación y trámite.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.⁴

⁴ Foja 65 vuelta del expediente.

24. El presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 112/2016, y de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos, lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor.⁵

25. El Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda. En el mismo auto, se requirió al Poder Legislativo Local para que, al dar contestación a la demanda, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes que sirvieron de sustento para dictar el decreto impugnado, así como los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al Poder Ejecutivo de la entidad para que remita los ejemplares de los Periódicos Oficiales en los que conste la publicación de las normas controvertidas.⁶

26. **Contestación del Poder Legislativo.**⁷ La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, en representación de ese Poder, contestó la demanda exponiendo, en síntesis, que:

a) El presupuesto asignado al Poder Judicial sí ha variado en los siguientes términos: para dos mil trece, se previeron asignaciones por la cantidad de \$585'365,000.00 (quinientos ochenta y cinco millones, trescientos sesenta y cinco mil pesos); para dos mil catorce \$565'198,000.00 (quinientos sesenta y cinco millones, ciento noventa y ocho mil pesos), se incrementó la cantidad de \$5'833,000.00 (cinco millones, ochocientos treinta y tres mil pesos); para dos mil quince, se previó la asignación de \$570'679,000.00 (quinientos setenta millo-

⁵ Auto de 30 de septiembre de 2016. Foja 151 del expediente.

⁶ Auto de 3 de octubre de 2016. Fojas 151 a 153 del expediente.

⁷ Fojas 439 a 477 del expediente.

nes, seiscientos setenta y nueve mil pesos); y para el año dos mil dieciséis, se asignó la cantidad de \$554'679,000.00 (quinientos cincuenta y cuatro millones, seiscientos sesenta y nueve mil pesos). Entre los años dos mil catorce y dos mil quince hubo un incremento en el presupuesto del Poder actor, a fin de fortalecer los presupuestos destinados al Tribunal Estatal Electoral y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, destinándose una partida específica para infraestructura y equipamiento.

b) Es cierto que emitió el decreto impugnado, a través del cual, el Poder Legislativo otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a Carlos Pastrana Gómez, así como el porcentaje con cargo al presupuesto determinado al Poder Judicial de Morelos.

c) Es improcedente la controversia constitucional, porque el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder actor, por lo que carece de interés legítimo. Con la expedición del Decreto "Setecientos Noventa y Nueve, por el que se otorga pensión por jubilación al C. Ismael Guevara Martínez", el Congreso Local no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder actor. La programación, presupuestación y aprobación de su presupuesto de egresos, son facultades exclusivas de éste, para lo cual, debe tomar en cuenta sus recursos disponibles. El Congreso Local cuenta con facultades constitucionales y legales para expedir los decretos de pensión, por lo que no invade la autonomía presupuestaria del Poder actor, en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno, carece de interés legítimo y debe decretarse el sobreseimiento. Sin que pueda pasar por alto, que es obligación del Poder actor tener una partida para el pago de pensiones, por lo que no puede aducir que debido a su autonomía es su facultad decidir o no contar con dicha partida en el presupuesto de egresos.

d) El Poder actor en ningún momento precisa qué parte del decreto impugnado adolece de validez (sic), sino que alega que el acto de invalidez es el decreto, mas no la parte considerativa del acto, razón por la cual, es improcedente.

e) Con la expedición del decreto impugnado, en nada se violentan los requisitos de fundamentación y motivación. Conforme al artículo 127 de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales estatales el mecanismo legal para que sus trabajadores accedan a las prestaciones ahí previstas. Por lo que no se vulnera el principio de división de poderes, porque debe prevalecer el principio de colaboración para satisfacer los fines del Estado.

f) No existe alguna intromisión en las actividades propias del Poder actor, tales como administrar justicia o imponerle la realización de determinada conducta.

g) No se vulnera la autonomía presupuestal del Poder actor, porque hasta este momento, no se ha afectado ninguna partida presupuestal de dicho Poder y, en consecuencia, las actividades encomendadas por el artículo 17 constitucional, es decir, la función de impartición de justicia a los justiciables, no se ve involucrada y transgredida.

h) El acto legislativo que reconoció el derecho de pensión por cesantía en edad avanzada impugnado, se emitió con fundamento en el artículo 40, fracción II, de la Constitución Local, por lo que constituye un decreto, entendido como un acto materialmente administrativo, y de la interpretación sistemática de los artículos 40, fracción II, y 50 de la Constitución Local; 3 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, y 56, 57 y 64 de la Ley del Servicio Civil del Estado, el Congreso de la entidad es el único que tiene la facultad para sustanciar el trámite en el que determine por decreto el pago de la pensión, así como para aclarar, reformar, derogar o abrogar dicha determinación, e incluso para analizar la eficacia de la misma.

i) No pasa por alto, que el artículo 57 de la Ley del Servicio Civil en la parte que otorgaba al Congreso Local la facultad de emitir los decretos en

materia de pensiones fue declarado inválido por la Suprema Corte, mediante resoluciones de ocho de noviembre de dos mil diez y tres de mayo de dos mil doce, en las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008, 92/2008 y 50/2010, el decreto impugnado fue emitido en el dos mil dieciséis, y ya que el Congreso Local actualmente cuenta con la facultad de aclarar, reformar, derogar o abrogar sus propios decretos, e incluso para verificar la eficacia de los mismos, es que aún se encuentra en posibilidad de resolver lo procedente respecto a la ejecución del decreto en el que otorgó la pensión impugnada.

j) No es la primera vez que los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracción XIV, 45, fracción XV, en su párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56 y 57 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado, se aplican al Poder actor, pues ya han sido aplicados en diversos Decretos, a saber: "536", "554", "556", "558" y "562", publicados el primero de junio de dos mil dieciséis; "1289", el diecinueve de marzo de dos mil catorce; 2345 el tres de junio de dos mil quince; y "17", el veinte de diciembre de dos mil.

k) El artículo 49 de la Constitución Federal no resulta aplicable en el ámbito estatal, pues se refiere al ámbito federal, por lo que no existe violación a ese precepto constitucional.

27. Contestación del gobernador⁸ y del secretario de Gobierno del Estado.⁹ Ambas autoridades del Estado de Morelos fueron esencialmente coincidentes en sus respectivas contestaciones de demanda, sosteniendo, en síntesis, que:

a) Se presenta la falta de legitimación "ad causam" del Poder actor, porque carece de la titularidad del derecho que pretende hacer valer, respecto del

⁸ Fojas 232 a 247 del expediente.

⁹ Fojas 217 a 230 del expediente.

gobernador y del secretario de Gobierno, ya que no han realizado algún acto que invada o afecte su competencia. Así como también se actualiza la falta de legitimación pasiva del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, porque no han realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación a la esfera competencial del Poder actor.

b) Es cierta la promulgación y publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del decreto impugnado, de fecha diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, a través del cual, se otorgó la pensión por "jubilación" a Carlos Pastana Gómez.

c) El refrendo, promulgación y publicación se realizaron con estricto apego a las facultades legales con que cuenta el gobernador y el secretario de Gobierno, ambos del Poder Ejecutivo de la entidad, de conformidad con lo establecido por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, y 76 de la Constitución Local.

d) El Poder Ejecutivo de Morelos, en términos de las facultades constitucionales y legales con las que cuenta, ordenó promulgar y publicar en estricto apego a la normatividad aplicable, por lo que en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales.

e) Fueron llamados a la controversia, cumpliendo el actor con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido o promulgado el decreto impugnado, para la adecuada tramitación y resolución de la misma.

f) Es infundado que se viole en perjuicio del Poder actor, lo dispuesto por los artículos 14, 16, 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

de Morelos, en virtud de que no se transgrede ni la autonomía de su hacienda ni la libre administración. El legislador local actúa con una plena libertad de configuración legislativa, como sucede con los decretos de pensión de los servidores públicos del Estado, pues éstos son actos declarativos conforme el derecho del trabajador a la seguridad social. La Ley del Servicio Civil de la entidad se encuentra en estricta relación con la fracción XXIX del artículo 123, del apartado A, y las demás disposiciones de los trabajadores al servicio del Estado. De esta forma, los actos y disposiciones generales cuya invalidez se demanda, no transgreden la autonomía de gestión presupuestal del Poder actor.

g) Finalmente, existen diversas pensiones con cargo al presupuesto asignado al Poder actor, emitidas por el Poder Legislativo del Estado, que se fundamentaron en los mismos ordenamientos impugnados, en las que no se promovieron controversias constitucionales. Ello puede corroborarse en los decretos de pensión números "608", "615" y "629", publicados en el Periódico Oficial de la entidad de ocho de junio de dos mil dieciséis.

28. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de emitir su opinión respecto de la presente controversia constitucional, no obstante que fue debidamente notificado del auto de admisión.

29. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

30. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro ponente, el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

III. Competencia

31. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

IV. Precisión de los actos y normas impugnados

32. Esta Primera Sala considera necesario precisar los actos impugnados, porque adicionalmente a los artículos indicados de manera expresa en el apartado de la demanda, denominado: "IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado: ...", el Poder actor impugnó distintos artículos en los conceptos de invalidez.

33. En este sentido, de la lectura integral del oficio de demanda, se advierte que el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto "787" por el que el Poder Legislativo de la entidad otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a un funcionario público con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

34. Asimismo, impugna los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V,¹⁰ XIII¹¹ y XIV, 45, fracciones III,¹² IV¹³ y XV, párrafo primero, e inciso c), 54,

¹⁰ Señalado en los conceptos de invalidez.

¹¹ Señalado en los conceptos de invalidez.

¹² Señalado en los conceptos de invalidez.

¹³ Señalado en los conceptos de invalidez.

fracción VII, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 56, fracción I (sic), y 67¹⁴ de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; y 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.

35. En el siguiente apartado se analizará tanto la oportunidad del acto impugnado como de las normas generales impugnadas, estas últimas ya sea con motivo de su acto de aplicación en el decreto impugnado o con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

V. Oportunidad

36. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II, el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma.¹⁵

37. Tratándose de actos:

a. A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b. A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

¹⁴ Señalado en los conceptos de invalidez.

¹⁵ 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;

c. A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

38. En el caso de normas generales:¹⁶

d. A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;

e. A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

39. En primer lugar, deberá analizarse la oportunidad de la demanda respecto del Decreto "787", ya que éste fue señalado como el primer acto de aplicación de las normas impugnadas. En este sentido, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que el Poder Judicial actor se ostentó sabedor del mismo, esto es, el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, fecha que este decreto se publicó en el Periódico Oficial de la entidad.¹⁷

40. Tomando esa fecha como referente, se concluye que la demanda se interpuso de manera oportuna respecto del citado decreto, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

¹⁶ Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."

¹⁷ Fojas 77 y siguientes del expediente.

materia culminó el tres de octubre del mismo año,¹⁸ siendo que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, tal como se advierte del reverso de la hoja setenta y seis del expediente, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.

41. Ahora, el Poder Judicial impugna la totalidad de las normas generales que señala en su escrito de demanda con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en el Decreto "787", por lo que es conveniente tener presente el criterio del Tribunal Pleno, en el sentido de que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, es decir, cuando en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general (aplicación expresa o directa); o bien, cuando aunque en dicho acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, en la forma señalada (aplicación implícita o indirecta).¹⁹

¹⁸ Se descuentan del cómputo los días sábados y domingos, así como el catorce, quince y dieciséis de septiembre, todos de dos mil dieciséis, por haber sido inhábiles, conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como lo acordado en sesiones privadas de once y veinticinco de agosto de dos mil dieciséis de este Alto Tribunal, donde se aprobó que no correrían términos los días catorce y quince de septiembre.

¹⁹ Este criterio de aplicación expresa e implícita de normas generales se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos, la controversia constitucional 80/2013, fallada el 20 de mayo de 2014, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron, el primero por gozar de su periodo vacacional, en virtud de que integró la Comisión de Receso relativa al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil trece,

42. En este sentido, debe analizarse si en el caso efectivamente se trata del primer acto de aplicación, pues de lo contrario el cómputo de la oportunidad debe hacerse a partir de la publicación de las normas generales impugnadas.

43. El contenido del Decreto "787" impugnado por el Poder Judicial, es el siguiente:

"Página 54.—Periódico Oficial.—17 de agosto de 2016. ...

"Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: 'Tierra y Libertad'.—La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos.—Poder Legislativo. LIII Legislatura. 2015-2018.

"Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos a sus habitantes sabed:

"Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente:

"La Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II, del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de los (sic) siguientes:

"CONSIDERACIONES

"I. Mediante escrito presentado en fecha 13 de abril de 2016, ante este Congreso del Estado, el C. Carlos Pastrana Gómez, por su propio derecho,

y el segundo previo aviso a la presidencia. Incluso, esta Primera Sala ha utilizado la misma metodología de análisis, por ejemplo, al resolver el recurso de reclamación 1/2017-CA, fallado el 19 de abril de 2017, por mayoría de 4 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo (ponente), Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra la Ministra Piña Hernández.

solicitó de esta Soberanía le sea otorgada pensión por cesantía en edad avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II, y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: acta de nacimiento, hojas de servicios expedidas por los H.H. Ayuntamientos de Miacatlán, Emiliano Zapata y Mazatepec, Morelos, Universidad Tecnológica Emiliano Zapata del Estado de Morelos, Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación del salario expedidas por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

"II. Que al tenor del artículo 56, de la Ley del Servicio Civil vigente en la entidad, la pensión por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación. Y con fundamento en el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad y un mínimo de diez años de servicio, se ubique en el supuesto correspondiente, el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que por los años de servicio le corresponda, según lo establece el artículo de referencia.

"III. En el caso que se estudia, el C. Carlos Pastrana Gómez, prestó sus servicios en el H. Ayuntamiento de Miacatlán, Morelos, por el periodo comprendido del: 01 de junio de 1985, al 31 de mayo de 1988. En el H. Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos, prestó sus servicios habiendo desempeñado el cargo de: Asesor, de la presidencia, del 15 de enero de 1989, al 15 de diciembre de 1992. En el H. Ayuntamiento de Mazatepec, Morelos, prestó sus servicios desempeñando el cargo de: Asesor en la Presidencia Municipal, del 02 de enero de 1993, al 30 de diciembre de 1995. En el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, prestó sus servicios habiendo desempeñado los cargos siguientes:

"Subcoordinador del Programa de Fortalecimiento Ejidal y Comunal en el Estado, del 01 de febrero, al 31 de mayo de 1985; subdirector, en la Dirección General de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Ambiental, del 16 de octubre de 1997, al 15 de marzo de 1998; director general de Estudios y Proyectos Municipales, en la Subsecretaría C de Coordinación y Apoyo a Municipios, del 01 de abril, al 01 de junio de 1998; director general técnico y de apoyo a Municipios, en la Subsecretaría de Coordinación y Apoyo a Municipios de la Secretaría General de Gobierno, del 01 de julio de 1998, al 15 de junio de 1999; asesor, en la Secretaría de Gobierno, del 01 de octubre de 2000, al 15 de enero de 2002, fecha en la que causó baja por renuncia. En la Universidad Tecnológica Emiliano Zapata del Estado de Morelos, prestó sus servicios habiendo desempeñado el cargo de: Profesor de asignatura, del 15 de mayo de 2006, al 15 de enero de 2007. En el Poder Legislativo del Estado de Morelos, prestó sus servicios habiendo desempeñado el cargo de: asesor, adscrito a la presidencia de la mesa directiva, del 01 de abril, al 30 de junio de 2012; en el Poder Judicial del Estado de Morelos ha prestado sus servicios habiendo desempeñado los cargos siguientes: Temporal e interinamente jefe de área de Contabilidad dependiente de la Dirección General de Administración, del 19 de junio de 2014, al 28 de abril de 2015; jefe de área, en la Dirección General de Administración, del 27 de abril, al 18 de diciembre de 2015, fecha en la que causó baja.

"Una vez realizado el procedimiento de investigación que establece el artículo 67, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad del trabajador y se acreditan 15 años, 06 meses, 24 días, de antigüedad de servicio efectivo de trabajo interrumpido (sic) y 55 años de edad, ya que nació el 22 de abril de 1960, en consecuencia, se estima que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59 inciso f), del marco jurídico antes invocado.

"Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente:

"Decreto Número Setecientos Ochenta y Siete por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano Carlos Pastrana Gómez.

"Artículo 1o. Se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Carlos Pastrana Gómez, quien ha prestado sus servicios en los H.H. Ayuntamientos de Miacatlán, Emiliano Zapata y Mazatepec, Morelos, Universidad Tecnológica Emiliano Zapata del Estado de Morelos, así como en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Jefe de área, en la Dirección General de Administración.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, de conformidad con el inciso f) del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado y será cubierta a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

"Artículo 3o. La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

"Disposiciones transitorias

"Primera. Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indica el artículo 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Segunda. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria iniciada el día veintinueve de junio y concluida el día seis de julio del año dos mil dieciséis.

"Atentamente. Los CC. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Francisco A. Moreno Merino. Presidente. Dip. Silvia Irra Marín. Secretaria. Dip. Efraín Esaú Mondragón Corrales. Secretario. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la Ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos, a los veintiséis días del mes de julio de dos mil dieciséis.

"Sufragio efectivo. No reelección' Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Graco Luis Ramírez Garrido Abreu secretario de Gobierno M.C. Matías Quiroz Medina rúbricas."

44. Del decreto impugnado se advierte que se hizo mención expresa de los artículos 55, 56, 57, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, los cuales son del tenor literal siguiente:

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos

"Artículo 55. Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede estarán a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, a través de las instituciones que para el caso determinen."

"Artículo 56. Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables.

"El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

"El trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación."

"Artículo 57. Para disfrutar de las pensiones señaladas en este capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

"A) Para el caso de jubilación, cesantía por edad avanzada o invalidez:

"I. Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el oficial del Registro Civil correspondiente;

"II. Hoja de servicios expedida por el servidor público competente del Gobierno o del Municipio que corresponda;

"III. Carta de certificación del salario expedida por la dependencia o entidad pública a la que se encuentre adscrito el trabajador; y

"IV. Dictamen de la institución de seguridad social correspondiente, en el cual se decrete la invalidez definitiva.

"B) Tratándose de pensión por viudez, orfandad o ascendencia, además de los previstos en el apartado que antecede, se deberán exhibir los siguientes documentos:

"I. Copia certificada de las actas de nacimiento de los hijos expedidas por el respectivo oficial del Registro Civil;

"II. Copia certificada del acta de matrimonio, o en su defecto del documento que acredite la relación concubiniaria, expedida por el H. Ayuntamiento donde haya sido el último domicilio conyugal;

"III. Copia certificada del acta de defunción en su caso o dictamen de invalidez expedido por la institución de seguridad respectiva; y

"IV. Copia certificada del acta de nacimiento del trabajador.

"El H. Congreso del Estado deberá expedir el decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el periodo ordinario de sesiones. En caso de que la Legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el periodo ordinario de sesiones inmediato."

"Artículo 59. La pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad, se separe voluntariamente del servicio público o quede separado del mismo con un mínimo de 10 años de servicio.

"La pensión se calculará aplicando al salario y a los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

"a) Por diez años de servicio 50%

"b) Por once años de servicio 55%

"c) Por doce años de servicio 60%

"d) Por trece años de servicio 65%

"e) Por catorce años de servicio 70%

"f) Por quince años de servicio 75%

"En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley."

"Artículo 66. Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este capítulo, se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley.

"La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

"Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

"El trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal evento, el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar

vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador."

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 67. La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, tendrá bajo su responsabilidad:

"I. El conocimiento, estudio y dictamen de todos los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios, así como realizar la investigación correspondiente tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de este derecho;

"II. Opinar sobre la política laboral y desempeño de los tribunales laborales; y

"III. Revisar los ordenamientos de previsión y seguridad social y en su caso se promuevan reformas ante el Congreso de la Unión."

45. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, esta Primera Sala concluye que el Decreto "787" impugnado, sí constituye un acto de aplicación de los artículos 55, 56, 57, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso de la entidad, pues como se desprende del contenido de ese decreto, además de que en éste se hizo mención expresa de dichos preceptos como su fundamento, se materializaron los presupuestos normativos en ellos establecidos, toda vez que mediante este decreto expedido por el Congreso del Estado de Morelos, previa solicitud del interesado y habiéndose dado cumplimiento a los requisitos legales antes referidos –a juicio del propio Congreso Local–, éste concedió una pensión por cesantía en edad avanzada a un empleado público que acre-

ditó tener cincuenta y cinco años de edad y una antigüedad de quince años, seis meses y veinticuatro días, de servicio efectivo de trabajo interrumpido, cuyo último cargo fue desempeñado en el poder actor.

46. Además, en dicho decreto se determinó que la pensión decretada debía ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en forma mensual, al setenta y cinco por ciento de la última percepción del solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que el servidor público se separe de sus funciones por el propio Poder Judicial, el cual deberá realizar el pago con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado. Ello, en la inteligencia que la pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

47. No obstante lo anterior, esta Primera Sala advierte que el Decreto "787" impugnado, no constituye el primer acto de aplicación de los citados artículos 55, 56, 57, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso de la entidad, sino uno ulterior, ya que mediante Decreto Número "461", publicado en el Periódico Oficial de la entidad, de veintisiete de abril de dos mil dieciséis, el Congreso del Estado otorgó pensión por cesantía en edad avanzada a otra persona que había prestado sus servicios en el Poder Judicial Local, obligando a dicha dependencia a realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, conforme a lo dispuesto por los referidos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. Lo que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia.²⁰

²⁰ "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.—Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no

48. En efecto, en el ejemplar número 5392 del Periódico Oficial de la entidad, publicado el veintisiete de abril de dos mil dieciséis,²¹ se puede consultar el Decreto "461", que es del tenor siguiente:

"Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: 'Tierra y Libertad'. La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos.—Poder Legislativo. LIII Legislatura. 2015-2018.

"Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos a sus habitantes sabed:

"Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente:

"La Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II, del artículo 40, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de los (sic) siguientes:

"Consideraciones

"I. Mediante escrito presentado en fecha 05 de octubre del 2015, ante este Congreso del Estado, la C. Natividad Rojo Morales, por su propio derecho,

hayán sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, tesis P./J. 74/2006, página 963.

²¹ Consultable en la siguiente dirección: <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2016/5392.pdf>

solicitó de esta Soberanía le sea otorgada pensión por cesantía en edad avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II, y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: acta de nacimiento, hoja de servicios y carta de certificación del salario expedidas por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

"II. Que al tenor del **artículo 56, de la Ley del Servicio Civil vigente en la entidad**, la pensión por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si la pensionada se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. La trabajadora que se hubiere separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación. Y con fundamento en el **artículo 59, de la Ley del Servicio Civil**, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará a la trabajadora que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad y un mínimo de diez años de servicio, se ubique en el supuesto correspondiente, el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que por los años de servicio le corresponda, según lo establece el artículo de referencia.

"III. En el caso que se estudia, la C. Natividad Rojo Morales, prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando los cargos siguientes: Auxiliar de intendencia del Juzgado Menor de Yecapixtla, Morelos, del 17 de mayo de 1994, al 15 de marzo de 1996; auxiliar de intendencia, comisionada al Juzgado Penal de Yautepec, Morelos, del 16 de marzo de 1996, al 15 de enero de 2004; auxiliar de intendencia, adscrita al Juzgado Segundo Civil del Sexto Distrito Judicial, del 16 de enero, al 16 de febrero de 2004; auxiliar de intendencia, adscrita al Juzgado Segundo Civil de Cuautla, Morelos, del 17 de febrero de 2004, al 5 de enero de 2005; oficial judicial D II, interina, adscrita al Juzgado Segundo Civil de Cuautla, Morelos, del 6 de enero, al 9 de febrero de 2005; auxiliar de intendencia, adscrita al Juzgado Segundo Civil de Cuautla, Morelos, del 10 de febrero, al 24 de octubre de 2005; oficial judicial D II, adscrita al Juzgado Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial, con residencia en Cuautla, Morelos, del 25 de octubre de 2005, al 7 de junio de 2006; auxiliar de intendencia, adscrita al Juzgado Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de

Cuautla, Morelos, del 8 de junio, al 04 de julio de 2006; oficial judicial D II, adscrita al Juzgado Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial, con residencia en Cuautla, Morelos, del 5 de julio del 2006, al 14 de enero de 2014; oficial judicial B II, del 15 de enero de 2014, al 31 de mayo de 2015; oficial judicial B II, adscrita al Juzgado Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial, con residencia en Cuautla, Morelos, del 1 de junio, al 22 de septiembre de 2015, fecha en la que fue expedida la constancia en referencia.

"Una vez realizado el procedimiento de investigación que establece el artículo 67, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad de la trabajadora y se acreditan 21 años, 04 meses, 05 días de antigüedad de servicio efectivo de trabajo interrumpido y 55 años de edad, ya que nació el 08 de septiembre de 1960, en consecuencia, se estima que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59, inciso f), del marco jurídico antes invocado.

"Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente:

"Decreto Número Cuatrocientos Sesenta y Uno por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada a la ciudadana Natividad Rojo Morales.

"Artículo 1o. Se concede pensión por cesantía en edad avanzada a la C. Natividad Rojo Morales, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Oficial judicial B, adscrita al Juzgado Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial, con residencia en Cuautla, Morelos.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario de la solicitante, de conformidad con el **inciso f) del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado** y será cubierta a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen **los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado.**

"Artículo 3o. La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el **artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado.**

"Disposiciones transitorias

"Primero. Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indica el artículo 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Segundo. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria a los treinta días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

"Atentamente. Los CC. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Julio Espín Navarrete. Vicepresidente en funciones de presidente. Dip. Silvia Irra Marín. Secretaria. Dip. Efraín Esaú Mondragón Corrales. Secretario. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la Ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos, a los quince días del mes de abril de dos mil dieciséis.

"Sufragio efectivo. No reelección'.

"Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos

"Graco Luis Ramírez Garrido Abreu

"Secretario de Gobierno

"M.C. Matías Quiroz Medina

"Rúbricas."

49. Como se advierte del Decreto "461", el Congreso del Estado de Morelos también otorgó a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, una pensión por cesantía en edad avanzada, y para ello aplicó los artículos citados de la Ley del Servicio Civil del Estado y de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

50. Por tanto, el Decreto "787" constituye un ulterior acto de aplicación de los artículos 55, 56, 57, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso de la entidad, y en esa tesitura, es improcedente la demanda de controversia constitucional contra dichos preceptos normativos, toda vez que, atendiendo a la fecha de publicación, la demanda es notoriamente extemporánea. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 121/2006,²² de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

51. En efecto, en atención a la doble oportunidad con la que cuentan los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional para cuestionar la constitucionalidad de normas de carácter general, resulta necesario estudiar si los referidos artículos fueron controvertidos dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación a que se refiere la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

52. En este orden de ideas, de la consulta de los ordenamientos legales que contienen las normas impugnadas, se advierte que la última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue publicada mediante Decreto Número "1652", en el Periódico Oficial de la entidad el ocho de octubre de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días para impugnar cualquiera de las normas de dicha ley, con motivo de su publicación, transcurrió en exceso a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional, esto

²² Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 878.

es, al veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis. Por su parte, el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado data del nueve de mayo de dos mil siete, por lo que el plazo para su impugnación con motivo de su publicación también transcurrió en exceso.

53. Una vez establecido cuáles fueron los preceptos impugnados que se aplicaron en forma expresa en el decreto impugnado, resulta necesario determinar si los restantes artículos impugnados, esto es, los numerales 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII y XIV, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 56, fracción I (sic), de la Ley Orgánica para el Congreso de Morelos, así como el artículo 109 del reglamento de esta última ley orgánica, fueron aplicados implícitamente en el propio Decreto "787", en virtud de formar parte del sistema integral de pensiones, para lo cual, es menester analizar su contenido:

"Artículo 1. La presente ley es de observancia general y obligatoria para el Gobierno Estatal y los Municipios del Estado de Morelos y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio."

"Artículo 8. Esta ley regirá las relaciones laborales entre los Poderes del Estado y los Municipios con sus trabajadores.

"Los trabajadores de confianza, sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social, por lo que en cualquier tiempo y por acuerdo del titular de la dependencia dejarán de surtir sus efectos los nombramientos que se les hayan otorgado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 apartado B fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 40 fracción XX inciso M) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

"Artículo 24. Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o entidad paraestatal o paramunicipal de que se trate, las siguientes:

"XV. Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento."

"Artículo 43. Los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán derecho a:

"...

"V. Disfrutar de licencias y vacaciones;

"...

"XIII. La reinstalación en su puesto o algún otro equivalente, en los casos de ausencia por enfermedad, licencia sin goce de salario o comisiones sindicales;

"XIV. Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada y por invalidez."

"Artículo 45. Los Poderes del Estado y los Municipios están obligados con sus trabajadores a:

"...

"III. Proporcionales servicio médico;

"IV. Pagarle la indemnización por separación injustificada, cubrir las correspondientes a los accidentes que sufran con motivo del trabajo o a consecuencia de él o por las enfermedades profesionales que contraiga en el trabajo o en el ejercicio de la profesión que desempeñan;

"...

"XV. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes correspondientes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

"...

"c) Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte."

"Artículo 54. Los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a:

"...

"VII. Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, por invalidez, por viudez, por orfandad y por ascendencia, en términos de las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 58. La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, de conformidad con las siguientes disposiciones:

"I. La pensión por jubilación solicitada por los trabajadores, se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

"a) Con 30 años de servicio 100%;

"b) Con 29 años de servicio 95%;

"c) Con 28 años de servicio 90%;

"d) Con 27 años de servicio 85%;

"e) Con 26 años de servicio 80%;

"f) Con 25 años de servicio 75%;

"g) Con 24 años de servicio 70%;

"h) Con 23 años de servicio 65%;

"i) Con 22 años de servicio 60%;

"j) Con 21 años de servicio 55%; y

"k) Con 20 años de servicio 50%.

"Para los efectos de disfrutar esta prestación, la antigüedad puede ser interrumpida o ininterrumpida.

"Para recibir esta pensión no se requiere edad determinada.

"II. Las trabajadoras tendrán derecho a su jubilación de conformidad con el siguiente orden:

"a) Con 28 años de servicio 100%;

"b) Con 27 años de servicio 95%;

"c) Con 26 años de servicio 90%;

"d) Con 25 años de servicio 85%;

"e) Con 24 años de servicio 80%;

"f) Con 23 años de servicio 75%;

"g) Con 22 años de servicio 70%;

"h) Con 21 años de servicio 65%;

"i) Con 20 años de servicio 60%;

"j) Con 19 años de servicio 55%; y

"k) Con 18 años de servicio 50%.

"Para efecto de disfrutar esta prestación, la antigüedad se entiende como el tiempo laborado en forma efectiva, ininterrumpidamente o en partes.

"Para recibir esta prestación no se requiere edad determinada.

"El monto de la pensión mensual a que se refiere este artículo, en ningún caso podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

"En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley."

"Artículo 60. La cuota mensual de la pensión por invalidez, se otorgará a los trabajadores que se incapaciten física o mentalmente por causa o motivo del desempeño de su cargo o empleo; o por causas ajenas al desempeño de éste, con base a lo siguiente:

"I. Cuando la incapacidad sea por causa o motivo del desempeño de su cargo o empleo, la pensión se pagará de acuerdo al porcentaje o grado de invalidez que se determine en el dictamen médico.

"II. Para el caso de que la incapacidad sea por causas ajenas al desempeño del trabajo, se cubrirá siempre y cuando el trabajador hubiese efectivamente laborado el término mínimo de un año anterior a la fecha en que ocurrió la causa de la invalidez, y se calculará de acuerdo al grado de incapacidad que se determine en el dictamen médico. En este caso el monto de la pensión no podrá exceder del 60% del salario que el trabajador venía percibiendo hasta antes de la invalidez, o en su caso a elección del trabajador, éste será repuesto a desempeñar labores de acuerdo a las aptitudes y condiciones en que se encuentre.

"En ambos casos el monto de la pensión no podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad; ni exceder del equivalente a 300 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, al momento de ser otorgada la pensión.

"El dictamen médico podrá ser revisado de acuerdo a la normatividad aplicable al caso, ante las autoridades correspondientes.

"El derecho al pago de esta pensión se inicia a partir del día siguiente en el que quede firme la determinación de invalidez."

"Artículo 61. Para el otorgamiento de la pensión por invalidez se deberán cubrir los requisitos siguientes:

"La solicitud del trabajador deberá presentarse al Congreso del Estado, acompañándose además de los documentos a que se refiere el artículo 57 de esta ley, por el dictamen por invalidez o incapacidad permanente expedido por la institución que tenga a su cargo la prestación de los servicios médicos del afectado o, cuando no esté afiliado a ninguna institución, por médico legalmente autorizado para ejercer su profesión."

"Artículo 62. La pensión por invalidez se negará en los casos siguientes:

"Si la incapacidad es consecuencia de actos o hechos provocados intencionalmente por el trabajador.

"Cuando la incapacidad sea consecuencia de algún delito cometido por el propio trabajador.

"Cuando la incapacidad se haya producido por el estado de embriaguez o de intoxicación derivado de la ingestión voluntaria de bebidas alcohólicas, drogas, enervantes o cualquier otra sustancia tóxica por parte del trabajador."

"Artículo 63. El trámite para pensión por invalidez con motivo de negligencia o irresponsabilidad del trabajador no procederá cuando:

"I. El trabajador se niegue a someterse a los reconocimientos y tratamientos médicos que se le prescriban; y

"II. El trabajador se niegue, sin causa justificada, a someterse a las investigaciones ordenadas por el titular de la dependencia correspondiente o no acepte las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, con excepción de los que presenten invalidez por afectación de sus facultades mentales."

"Artículo 64. La muerte del trabajador o de la persona que haya trabajado y se encuentre jubilado o pensionado por cualquiera de los Poderes o Municipios del Estado, dará derecho únicamente a una pensión por viudez que deberá ser solicitada al Congreso del Estado, reuniendo los requisitos señalados en el artículo 57 de esta ley, pensión que se pagará a partir del día siguiente del fallecimiento."

"Artículo 65. Tienen derecho a gozar de las pensiones especificadas en este capítulo, en orden de prelación, las siguientes personas:

"I. El titular del derecho; y,

"II. Los beneficiarios en el siguiente orden de preferencia:

"a) La cónyuge supérstite e hijos hasta los dieciocho años de edad o hasta los veinticinco años si están estudiando o cualquiera que sea su edad si se encuentran imposibilitados física o mentalmente para trabajar;

"b) A falta de esposa, la concubina, siempre que haya procreado hijos con ella el trabajador o pensionista o que haya vivido en su compañía durante los cinco años anteriores a su muerte y ambos hayan estado libres de matrimonio durante el concubinato. Si a la muerte del trabajador hubiera varias concubinas, tendrá derecho a gozar de la pensión la que se determine por sentencia ejecutoriada dictada por Juez competente;

"c) El cónyuge supérstite o concubino siempre y cuando a la muerte de la esposa o concubinaria trabajadora o pensionista, fuese mayor de cincuenta y cinco años o esté incapacitado para trabajar y haya dependido económicamente de ella; y

"d) A falta de cónyuge, hijos o concubina, la pensión por muerte se entregará a los ascendientes cuando hayan dependido económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte.

"La cuota mensual de la pensión a los familiares o dependientes económicos del servidor público se integrará:

"a) Por fallecimiento del servidor público a causa o consecuencia del servicio, se aplicarán los porcentajes a que se refiere la fracción I, del artículo 58 de esta ley, si así procede según la antigüedad del trabajador, en caso de no encontrarse dentro de las hipótesis referidas se deberá otorgar al 50% respecto del último sueldo, sin que la pensión sea inferior, al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

"b) Por fallecimiento del servidor público por causas ajenas al servicio se aplicarán los porcentajes a que se refiere la fracción I del artículo 58 de esta ley, si así procede, según la antigüedad del trabajador, en caso de no encontrarse dentro de las hipótesis referidas se deberá otorgar, el equivalente a 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

"c) Por fallecimiento del servidor público pensionado, si la pensión se le había concedido por jubilación, cesantía en edad avanzada o invalidez, la última de que hubiere gozado el pensionado.

"En ningún caso, el monto de la pensión podrá exceder de 300 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, al momento de otorgar la pensión.

"Cuando sean varios los beneficiarios, la pensión se dividirá en partes iguales entre los previstos en los incisos que anteceden y conforme a la prelación señalada."

"Artículo 67. Los gastos que se efectúen por las prestaciones, seguros y servicios que establece esta ley y cuyo pago no corresponda exclusivamente a los Poderes Estatales o Municipios, se cubrirán mediante cuotas y aportaciones a cargo de los trabajadores.

"Las cuotas y aportaciones a que se refiere este artículo, se determinarán tomando como base para el descuento correspondiente el salario de cotización, entendiéndose por tal, el salario base que corresponda a la categoría o cargo.

"Los porcentajes correspondientes serán revisados periódicamente con el objeto de actualizarlos, al igual que las aportaciones que para los mismos fines sean a cargo de los Poderes del Estado y de las administraciones municipales."

"Artículo 68. Las consecuencias de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales podrán ser: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total o muerte.

"Las indemnizaciones derivadas de los riesgos de trabajo o enfermedad profesional que sufran los trabajadores, serán cubiertas por las aportaciones que para estos casos serán exclusivamente a cargo del Estado o Municipios.

"Para tener derecho al pago de la pensión o indemnización de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales, deberán llenarse los requisitos que para los casos de invalidez establece esta ley.

"Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se registrarán por las leyes de las instituciones de seguridad social correspondientes."

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 56. Las comisiones legislativas deberán presentar a la mesa directiva, dentro de los treinta días siguientes a su instalación, el programa legislativo anual de sus actividades, mismo que se revisará y en su caso actualizará periódicamente."

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 109. Cuando el Congreso conozca de solicitudes de jubilaciones o pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios, la

Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, podrá en un solo dictamen, resolver varias solicitudes a la vez, pero una vez aprobado la mesa directiva deberá elaborar un decreto para cada caso."

54. De lo anterior, se advierte que los artículos 24, fracción XV, 43, fracción XIV, 45, fracción XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, y 65, fracción I, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sí fueron aplicados de manera implícita o indirecta en el decreto impugnado, ya que contienen disposiciones relativas al derecho de los empleados públicos a recibir pensión –en este caso, por cesantía en edad avanzada– (artículos 43, fracción XIV, 54, fracción VII, y 65, fracción I); la culminación de su nombramiento cuando han obtenido dicha pensión (artículo 24, fracción XV); y la obligación de los Poderes del Estado de cubrir las aportaciones correspondientes para que los trabajadores puedan recibir tal beneficio [artículo 45, fracción XV, párrafo primero, inciso c)].

55. Sin embargo, aun cuando se considera que tales normas sí fueron aplicadas implícitamente en el Decreto "787", de cualquier forma, tal decreto no es el primer acto de aplicación de los preceptos transcritos, pues, en todo caso, también se debe considerar que fueron aplicadas en el Decreto "461", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, ya que mediante éste, el Congreso del Estado otorgó pensión por cesantía en edad avanzada a otra persona que había prestado sus servicios en el Poder Judicial Local, obligando a dicha dependencia a realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, conforme a lo dispuesto por los referidos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

56. De este modo, el cómputo para la oportunidad de la demanda en cuanto a estos preceptos no puede realizarse a partir de la publicación del Decreto "787", dado que se trata de un ulterior acto de aplicación, por lo que en este orden de ideas y de la consulta de los ordenamientos legales que contienen las normas impugnadas, se advierte que la última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue publicada mediante Decreto Número

"1652", en el Periódico Oficial de la entidad, el ocho de octubre de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días para impugnar cualquiera de las normas de dicha ley, con motivo de su publicación, transcurrió en exceso a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional, esto es, al veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

57. Finalmente, por lo que se refiere a los artículos 1, 8, 43, fracciones V y XIII, 45, fracciones III y IV, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 56 de la Ley Orgánica para el Congreso de Morelos, así como el artículo 109 del reglamento de esta última ley orgánica, no se aplicaron ni expresa, ni en forma implícita en el acto impugnado, ya que no rigieron las determinaciones tomadas en el Decreto "787", en relación con la concesión de pensión por cesantía en edad avanzada materia de la presente controversia.

58. En efecto, dichos supuestos normativos no se materializaron por virtud de la expedición del decreto impugnado, por lo que debe entenderse que no fueron aplicados al Poder actor ni en forma expresa, ni en forma implícita, esto es, si bien es cierto que las disposiciones referidas regulan diversos aspectos relacionados con el objeto de la ley (determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores, entre ellos, los relativos al otorgamiento de pensiones), también lo es que en el decreto impugnado sólo fueron actualizados los preceptos relativos a la concesión de una pensión por cesantía en edad avanzada, los requisitos que se acreditaron para su otorgamiento, así como la forma en la que se cubrirá y calculará, de donde es claro que no se refiere a aspectos generales de la relación de trabajo, las condiciones de esa relación, su forma de terminación y las obligaciones del Gobierno del Estado y órganos. Por lo mismo, se reitera, esos preceptos tampoco pueden tenerse por aplicados en forma implícita por tratarse en el caso de un decreto específico de pensión por cesantía en edad avanzada.

59. De considerarse lo contrario, se aceptaría que cualquier acto es un acto de aplicación de todas las normas de una materia, como lo pretende el Poder actor; sin embargo, el hecho de que ciertas normas sean presupuesto

para la existencia de un acto, no puede considerarse como que éstas, por ese solo hecho, hayan sido aplicadas en un acto concreto, sino que, como se dijo, su aplicación debe ser clara en cuanto a que en la emisión del acto impugnado se actualicen las hipótesis normativas de una norma concreta.

60. Asimismo, de considerarse que tales normas sí fueron aplicadas en el Decreto "787", de cualquier forma se concluiría que tal decreto no es el primer acto de aplicación de los preceptos transcritos, pues en todo caso también se debería considerar que fueron aplicadas en el Decreto "461", publicado el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, ya que mediante éste, el Congreso del Estado otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a otra persona que había prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado, obligando a dicha dependencia a realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, conforme a lo dispuesto por los referidos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y, por ende, de cualquier forma el cómputo para la oportunidad de la demanda no podría realizarse a partir de la publicación del Decreto "787", dado que se trata de un ulterior acto de aplicación.

61. Así, lo procedente es revisar si los artículos 1, 8, 43, fracciones V y XIII, 45, fracciones III y IV, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 56 de la Ley Orgánica para el Congreso de Morelos, así como el artículo 109 del reglamento de esta última ley orgánica, fueron controvertidos dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación a que se refiere la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

62. Tomando en cuenta que la demanda se presentó el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, la impugnación de tales normas resulta notoriamente extemporánea, ya que la última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue publicada mediante Decreto "1652", en el Periódico Oficial de la entidad, de ocho de octubre de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días para impugnar cualquiera de las normas de dicha ley ha transcurrido en exceso.

63. Por su parte, el artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado data del nueve de mayo de dos mil siete, por lo que el plazo para su impugnación con motivo de su publicación también transcurrió en exceso, ya que el plazo de treinta días transcurrió del diez de mayo al veinte de junio de dos mil siete, siendo extemporánea la impugnación de la norma de la citada ley a la fecha de la presentación de la demanda de controversia constitucional –veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis–.

64. La última reforma al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, fue publicada mediante Decreto Número "61", en el Periódico Oficial de la entidad de nueve de diciembre de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días para impugnar cualquiera de las normas de este reglamento ha transcurrido en exceso.

65. En consecuencia, al no cumplirse ninguno de los extremos establecidos en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, en el caso se actualiza la causa improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por lo que hace a los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII y XIV, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 56 y 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; y 109 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, por lo que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación de estas normas generales.

66. En similares términos, esta Primera Sala resolvió el recurso de reclamación 1/2017-CA, derivado de la controversia constitucional 238/2016, fallada el diecinueve de abril de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos,²³ en el que justamente se determinó que el Decreto "461", ya había sido aplicado previamente al Poder Judicial actor, por haberse otorgado una pen-

²³ De los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votó en contra la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

sión por cesantía en edad avanzada a una persona por haber prestado sus servicios en el Poder actor, obligando a dicha dependencia a realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, conforme a lo dispuesto por los artículos antes relacionados de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

VI. Legitimación activa

67. El Poder Judicial de Morelos compareció por conducto de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la entidad, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada del acta de la sesión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, la cual acompañó a su demanda,²⁴ de la que se advierte que fue declarada presidenta para el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil dieciséis al diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, y cuyas atribuciones para ostentar la representación jurídica del Poder actor están previstas en el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos;²⁵ y, finalmente, el Poder actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción h), de la Constitución Federal.

VII. Legitimación pasiva

68. En el auto de admisión de tres de octubre de dos mil dieciséis, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, este último funcionario por lo que respecta al refrendo del decreto impugnado "787", respecto del cual se realizará el presente estudio de constitucionalidad.²⁶

²⁴ Foja 25 del expediente.

²⁵ "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

²⁶ Fojas 151 a 153 del expediente.

69. El Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por la diputada Beatriz Vicera Alatraste, en su carácter de presidenta de su mesa directiva, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis, en la cual consta su designación en tal cargo,²⁷ y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.²⁸

70. El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por José Anuar González Cianci Pérez, en su carácter de encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de la entidad, y Óscar Pérez Rodríguez, en su calidad de director general de Asuntos Constitucionales y Amparo. El primero acreditó su personalidad con las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de nueve de septiembre de dos mil quince,²⁹ en el que consta el nombramiento que le otorgó el gobernador del Estado de Morelos el veintiocho de agosto de dos mil quince; cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en la fracción II del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.³⁰ El segundo funcionario acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento expedido por el encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de la entidad, de primero de diciembre de dos mil dieciséis,³¹ y sus atribuciones para representar al Poder Ejecutivo están previstas

²⁷ Páginas 479 a 496 del expediente.

²⁸ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

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

²⁹ Foja 251 del expediente.

³⁰ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³¹ Página 249 del expediente en que se actúa.

en la fracción II del artículo 16 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos.³²

71. La Secretaría de Gobierno Local fue representada por el referido director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, quien también tiene facultades para representar a dicha secretaría, de conformidad con el artículo 16, fracción II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos. Al respecto, los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos³³ y 24, fracciones XXII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado,³⁴ facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

72. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala considera que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

³² "Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

"...

"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte."

³³ "Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

³⁴ "Artículo 24. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXII. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado Libre y Soberano de Morelos;

"XXIII. Dirigir y administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

VIII. Causas de improcedencia

73. El Congreso del Estado de Morelos, por conducto de la presidenta de la mesa directiva, afirma que es improcedente la controversia, porque no se afecta el ámbito de atribuciones del Poder actor, por lo que carece de interés legítimo, ya que con la expedición del decreto impugnado no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder actor. Además, que el Congreso cuenta con facultades para expedir los decretos de pensión, por lo que no invade la autonomía presupuestaria del Poder actor, en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno carece de interés legítimo y debe decretarse el sobreseimiento.

74. Adicionalmente, el gobernador y el secretario de Gobierno señalaron que no han realizado algún acto que invada o afecte la competencia del Poder actor y que, por ello, se actualiza la falta de legitimación pasiva de dichos órganos, porque no han realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación a la esfera competencial del Poder actor.

75. Dichas afirmaciones deben desestimarse, porque la determinación de la competencia para determinar el pago de pensiones a favor de los trabajadores, así como lo relativo a si con el decreto impugnado se genera afectación o no al presupuesto del Poder actor, o si se invade o no su competencia, involucran un análisis del fondo del asunto, mismo que no corresponde realizar en este apartado. Sirve de apoyo la tesis número P/J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³⁵

³⁵ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de contenido: "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."

76. En otro aspecto, el mismo Congreso afirma que es improcedente la controversia, porque el Poder actor no precisa qué parte del decreto impugnado adolece de validez, sino que alega que el acto de invalidez es el decreto, mas no la parte considerativa del acto.

77. Debe desestimarse dicho planteamiento, puesto que de los conceptos de invalidez formulados por el Poder actor se advierte que impugna todo el decreto impugnado, siendo innecesario que deba referirse expresamente a la parte considerativa, puesto que su impugnación abarca todo el decreto impugnado, bajo dos argumentaciones principales, la afectación a su presupuesto y el que no se le haya dado intervención en la expedición del decreto impugnado.

78. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

IX. Estudio de fondo

79. El Poder Judicial del Estado de Morelos plantea que el decreto impugnado viola los artículos 14, 16, 17, 40, 41, 49, 116 y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, esencialmente, porque el Poder Legislativo de la entidad determinó el pago de una pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, violando la autonomía de gestión presupuestal prevista en el artículo 116 constitucional, porque representa una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial actor, lo que resulta contrario a los principios de independencia y de división de poderes previstos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al autorizar una intromisión indebida del Poder Legislativo en las decisiones del Poder Judicial actor.

80. Esta Primera Sala estima que es esencialmente fundado el anterior concepto de invalidez, toda vez que el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la

subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de pensión por cesantía en edad avanzada, afectando para tales efectos recursos de otro poder y sin que se haya otorgado ningún tipo de participación al Poder Judicial actor.

81. En efecto, ya el Tribunal Pleno ha señalado las modalidades en que pueden presentarse actos de intromisión, dependencia o subordinación entre poderes, las cuales se materializan bajo las siguientes condiciones:³⁶

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

82. Aplicando lo anterior, como se adelantó, esta Primera Sala considera que efectivamente es fundado el argumento aducido por el Poder Judi-

³⁶ Al respecto, ya este Alto Tribunal ha reconocido estos principios en las tesis de jurisprudencias números: 83/2004, 81/2004 y 80/2004, por ejemplo, de rubros: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

cial actor, toda vez que el Poder Legislativo otorgó una pensión lesionando la independencia, del Poder Judicial en el grado más grave de violación, que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, pues la Legislatura Local fijó la procedencia del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada de un empleado del Poder actor, así como la cuantía a la que debe ascender aquélla, disponiendo directamente y, por ende, afectando los recursos del Poder actor para el pago de la misma.

83. En efecto, ya el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la autonomía de la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional, constituye una condición necesaria para que estos Poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, cuestiones que difícilmente podrían cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, por lo que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de Poderes que establece el artículo 116 constitucional.³⁷

³⁷ Este criterio consta en el precedente de la controversia constitucional 35/2000, del cual derivó la tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Consultable en Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.

84. De este modo, con la emisión del decreto impugnado, el Poder Legislativo del Estado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación, que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de una pensión por cesantía en edad avanzada, afectando para tales efectos recursos de otro Poder y sin que se haya otorgado ningún tipo de participación al Poder Judicial actor.³⁸

³⁸ Cabe precisar que, si bien no resultan directamente aplicables al caso concreto las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, ya que los actores eran Municipios, quienes tienen protegida su hacienda municipal directamente desde el artículo 115 constitucional, son ilustrativas porque en ellas se determinó la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos, y que en la emisión de los decretos impugnados, no se dio ningún tipo de participación a los órganos de gobierno (Municipios).

En efecto, en aquellas controversias, el Tribunal Pleno determinó que el hecho de que exclusivamente el Congreso de Morelos fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales. Las demandas de controversia constitucional 55/2005 y 89/2008, se presentaron por el Municipio de Xochitepec y se resolvieron el 19 de agosto de 2005 y el 8 de noviembre de 2010, respectivamente. La controversia constitucional 90/2008, se promovió por el Municipio de Zacatepec; la diversa 91/2008, por el Municipio de Jiutepec, y la 92/2008, por el Municipio de Ixtla, resolviéndose los tres juicios el 8 de noviembre de 2010.

Dicho criterio sostiene que las Legislaturas Locales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales estatales el mecanismo legal para que sus trabajadores accedan a dichas prestaciones, pues si ese derecho está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su regulación debe ser atendida puntualmente y sólo debe verificarse si al hacerlo no se lesiona alguna facultad municipal.

De esta forma, el Tribunal Pleno sostuvo que en el Estado de Morelos no son los Ayuntamientos de los Municipios ni alguna institución de seguridad social, los encargados de establecer los casos en que procede otorgar alguna de las pensiones de seguridad social, de manera que el Congreso Local, sin la intervención de cualquier otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud que le formule el interesado, puede determinar la procedencia de alguna de esas prestaciones, señalando el monto a que ascenderá, no obstante que la relación de trabajo no haya subsistido con el Gobierno Estatal, sino con uno Municipal o con ambos.

Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, las Legislaturas Estatales son las que tienen que emitir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores; asimismo, conforme al artículo 116 del mismo ordenamiento federal deben emitir las mismas leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo. Entonces, cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional, sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los que otorguen pensiones.

85. En atención a lo anterior, es inconstitucional que la Legislatura del Estado de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada afectando el presupuesto del Poder Judicial, al ordenar que la pensión debe cubrirse con el presupuesto de dicho poder. Por ello, debe declararse la invalidez del Decreto "787" impugnado, publicado el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, ya que, precisamente, en él se determinó conceder una pensión por cesantía en edad avanzada, con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, lo que resulta contrario al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es justo el Poder Judicial quien debe administrar, manejar y aplicar su presupuesto.

El requisito del referido artículo 127, se cumple con el hecho de que en la ley se determine que los trabajadores municipales tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (como jubilación, invalidez y cesantía en edad avanzada). En este sentido, en el precepto constitucional de referencia, no se ha dispuesto que las Legislaturas Estatales pueden direccionar recursos y determinar pensiones de manera unilateral.

Es verdad que el régimen de pensiones debe necesariamente considerarse en las leyes que expidan las Legislaturas Locales, pero esto tampoco implica que a través de las mismas el Congreso Local pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, pues no debe perderse de vista que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó a los Ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda municipal, esto es, sin intermediarios.

Lo anterior, con el fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades y siendo éstos 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.

En efecto, el diseño del régimen presupuestal municipal corresponde en exclusivo a los Ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las Leyes de Ingresos respectivas aprobadas por las Legislaturas Locales, como se indica expresamente en los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Si bien es cierto que los artículos 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan que el régimen de pensiones para los trabajadores estatales y municipales debe necesariamente considerarse por las Legislaturas Locales, esto no implica que el Congreso Local de Morelos pueda determinar unilateralmente los casos en que proceda otorgar dichas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, en atención a que los Municipios ejercen en forma directa los recursos de su hacienda.

86. Ahora, es cierto que, conforme a este último artículo constitucional,³⁹ las Legislaturas de las entidades federativas deben emitir las leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo, por lo que cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional;⁴⁰ sin embargo,

El Tribunal Pleno fue muy enfático en señalar que debe quedar claro que, en el caso, no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de los derechos de seguridad social, como es la exigencia constitucional de establecer en las leyes locales un régimen de pensiones, sino que lo que se estima incompatible con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que el nivel de Gobierno Estatal decida lo correspondiente a los trabajadores del orden de Gobierno Municipal para que éste erogue los recursos de su presupuesto a fin de solventar las obligaciones en esa materia.

En este sentido, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales y municipales, esta forma de proceder que autoriza la normativa legal local, se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda municipal que otorga a ese nivel de gobierno el artículo 115 constitucional, pues no se explica por qué si los trabajadores mantuvieron la relación de trabajo con las municipalidades, es una autoridad ajena como el Congreso Local a quien se le confió la atribución de evaluar el tiempo de servicios, el salario percibido, la edad del servidor público y todos los demás requisitos para verse favorecidos con una pensión con cargo al erario municipal administrado por un Ayuntamiento, quien en este aspecto se ve obligado a modificar sus previsiones presupuestales, no obstante que constitucionalmente sólo a él le compete graduar el destino de sus recursos disponibles, conforme lo considere conveniente, y sin injerencia de alguna otra autoridad, salvo el caso claro está, de los recursos federales previamente etiquetados para un fin específico.

³⁹ Esta consideración fue sostenida por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, falladas por mayoría de ocho votos, ya citadas en esta resolución.

⁴⁰ "Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados (sic), de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.—Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

ello no puede significar que sean los órganos legislativos los que deban determinar, calcular y otorgar las pensiones.

87. El requisito del referido artículo 127 constitucional, se cumple con el hecho de que en la ley se determine que los trabajadores tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (como jubilación, invalidez y cesantía en edad avanzada); sin embargo, en el precepto constitucional de referencia, no se ha dispuesto que las Legislaturas de las entidades federativas pueden direccionar recursos de otros Poderes o de otros órdenes normativos (Municipios) y determinar pensiones de manera unilateral, y si bien, esta cuestión es un vicio de la legislación del Estado de Morelos que prevé el sistema para el otorgamiento de pensiones, el cual no fue posible analizar en esta controversia constitucional dado que, como ya lo señalamos, el Decreto "787", no fue el primer acto de aplicación de las normas impugnadas que prevén dicho sistema, esta Primera Sala estima que la posibilidad de que sea el Congreso Local quien determine, calcule y otorgue la pensión con cargo al presupuesto de otro poder, en este caso el Poder Judicial, torna a este sistema legal en un sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros Poderes, o incluso de otros órdenes normativos, por ejemplo, los Municipios.

88. En atención a lo razonado, se concluye que no es constitucionalmente admisible que la Legislatura del Estado de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada afectando el presupuesto del Poder actor, por lo que lo procedente es declarar la invalidez del Decreto "787", emitido por la Legislatura Local mediante el cual otorgó la pensión por cesantía en edad avanzada a Carlos Pastrana Gómez.

89. Finalmente, dado el pronunciamiento de invalidez del Decreto "787", resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos de invalidez, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99,⁴¹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

⁴¹ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705.

X. Efectos

90. **Efectos de la sentencia.** La declaración de invalidez del Decreto "787", a través del cual se concedió, con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, la pensión por cesantía en edad avanzada a Carlos Pastrana Gómez, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad, en la inteligencia de que se dejan a salvo los derechos de dicha persona para reclamar el pago de la pensión ante la autoridad y en la vía que corresponda.

91. En este sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exhorta, tanto al Congreso Local como al Poder Judicial actor, para que en el marco de sus respectivas competencias y a la brevedad, realicen las acciones tendentes a determinar el pago de la pensión correspondiente por cesantía en edad avanzada solicitada por Carlos Pastrana Gómez. Asimismo, se exhorta al Congreso del Estado de Morelos a revisar su sistema legal de pago de pensiones a efecto de que establezca uno que no resulte transgresor de la autonomía de otros Poderes o de otros órdenes normativos.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII y XIV, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 56 y 67 de la Ley Orgánica; y 109 de su reglamento, ambos del Congreso del Estado de Morelos.

TERCERO.—Se declara la invalidez del Decreto Número "787", publicado el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

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, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández presidenta de la Primera Sala, quien se reserva su derecho a formular voto aclaratorio.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 83/2004, P/J. 81/2004 y P/J. 80/2004 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, páginas 1187 y 1122, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 31 de octubre 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 gramos.

