

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federacin



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 1
TOMO II

Mayo de 2021

Pleno (2), Salas y Plenos de Circuito

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 1
TOMO II

Mayo de 2021

Pleno (2), Salas y Plenos de Circuito

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

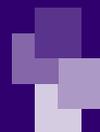
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministro Alberto Pérez Dayán

Consejo de la Judicatura Federal



DIRECTORIO DE PLENOS DE CIRCUITO



INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	7°	Presidenta	LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JUAN JOSÉ OLVERA LÓPEZ
	2°		MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO
	3°		MIGUEL ÁNGEL MEDÉCIGO RODRÍGUEZ
	4°		HÉCTOR LARA GONZÁLEZ
	5°		LORENA JOSEFINA PÉREZ ROMO
	6°		FERNANDO CÓRDOVA DEL VALLE
	7°		LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ
	8°		TAISSIA CRUZ PARCERO
	9°		RICARDO PAREDES CALDERÓN
	10°		CARLOS LÓPEZ CRUZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	12°	Presidente	JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JOEL CARRANCO ZÚÑIGA
	2°		ÓSCAR PALOMO CARRASCO
	3°		OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ
	4°		JEAN CLAUDE ANDRÉ TRON PETIT
	5°		MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ
	6°		FROYLÁN BORGES ARANDA
	7°		RICARDO OLVERA GARCÍA
	8°		MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO
	9°		SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ
	10°		ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ
	11°		URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	12°		JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN
	13°		GASPAR PAULÍN CARMONA
	14°		EMMA GASPAR SANTANA
	15°		IRMA LETICIA FLORES DÍAZ
	16°		MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS
	17°		AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ
	18°		JUAN CARLOS CRUZ RAZO
	19°		JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA
	20°		MARTHA LLAMILE ORTIZ BRENA
	21°		CARLOS ALBERTO ZERPA DURÁN
	22°		ROSA GONZÁLEZ VALDÉS
	23°		JORGE HIGUERA CORONA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	16°	Presidente	J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS
	2°		ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO
	3°		VÍCTOR FRANCISCO MOTA CIENFUEGOS
	4°		ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO
	5°		WALTER ARELLANO HOBELSBERGER
	6°		ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES
	7°		FERNANDO ALBERTO CASASOLA MENDOZA
	8°		ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS
	9°		GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES
	10°		VÍCTOR HUGO DÍAZ ARELLANO
	11°		FERNANDO RANGEL RAMÍREZ
	12°		ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ
	13°		JOSÉ RIGOBERTO DUEÑAS CALDERÓN
	14°		ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ
	15°		DANIEL HORACIO ESCUDERO CONTRERAS
	16°		J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	13°	Presidente	JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Ciudad de México	1°		ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE
	2°		ELISA JIMÉNEZ AGUILAR
	3°		JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ
	4°		MARÍA EUGENIA GÓMEZ VILLANUEVA
	5°		ANTONIO REBOLLO TORRES
	6°		RAÚL VALERIO RAMÍREZ
	7°		JOEL DARÍO OJEDA ROMO
	8°		EDNA LORENA HERNÁNDEZ GRANADOS
	9°		MIGUEL ÁNGEL RAMOS PÉREZ
	10°		GILBERTO ROMERO GUZMÁN
	11°		HÉCTOR PÉREZ PÉREZ
	12°		SALVADOR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
	13°		JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA
	14°		MIGUEL BONILLA LÓPEZ
	15°		JUAN MANUEL ALCÁNTARA MORENO
	16°		JUAN MANUEL VEGA TAPIA
	17°		ANDRÉS SÁNCHEZ BERNAL

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ESPECIALIZADO
EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	1°	Presidenta	ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		GILDARDO GALINZOGA ESPARZA
	1°		EUGENIO REYES CONTRERAS
	1°		ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
	2°		PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ
	2°		URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	2°		RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIAS EN TOLUCA,
Y NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO
TIPOS DE PLENO (ESPECIALIZADOS)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	3°	Presidenta	MARÍA DE LOURDES LOZANO MENDOZA
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA PENAL			
Toluca	1°		OLGA ESTREVER ESCAMILLA
	2°		JULIO CÉSAR GUTIÉRREZ GUADARRAMA
	3°		MARÍA DE LOURDES LOZANO MENDOZA
	4°		RAÚL VALERIO RAMÍREZ
Nezahualcóyotl	2°		JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Naucalpan	4°	Presidente	BERNARDINO CARMONA LEÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA ADMINISTRATIVA			
Naucalpan	1°		SALVADOR GONZÁLEZ BALTIERRA
	2°		MÓNICA ALEJANDRA SOTO BUENO
	3°		DAVID CORTÉS MARTÍNEZ
	4°		BERNARDINO CARMONA LEÓN
Nezahualcóyotl	2°		MANUEL MUÑOZ BASTIDA

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	NOÉ ADONAI MARTÍNEZ BERMAN

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA CIVIL

Toluca	1°		-----
	2°		NOÉ ADONAI MARTÍNEZ BERMAN
	3°		JUAN CARLOS RAMÍREZ GÓMORA
	4°		JAVIER CARDOSO CHÁVEZ
Nezahualcóyotl	1°		MÁXIMO ARIEL TORRES QUEVEDO

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA DE TRABAJO

Toluca	1°		ARTURO GARCÍA TORRES
	1°		ALEJANDRO SOSA ORTIZ
	1°		ALEJANDRO VARGAS ENZÁSTEGUI
	2°		MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
	2°		JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ
	2°		ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA
Nezahualcóyotl	1°		HUGO GÓMEZ ÁVILA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	3°	Presidente	ALBERTO DÍAZ DÍAZ

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Zapopan	1°		SAMUEL MERAZ LARES
	2°		MANUEL AUGUSTO CASTRO LÓPEZ
	3°		ALBERTO DÍAZ DÍAZ
	4°		MANUEL CANO MÁYNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	5°	Presidente	JORGE HÉCTOR CORTÉS ORTIZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		GLORIA AVECIA SOLANO
	2°		JORGE CRISTOBAL ARREDONDO GALLEGOS
	3°		CÉSAR THOMÉ GONZÁLEZ
	4°		LUCILA CASTELÁN RUEDA
	5°		JORGE HÉCTOR CORTÉS ORTIZ
	6°		MARIO ALBERTO DOMÍNGUEZ TREJO
	7°		CLAUDIA MAVEL CURIEL LÓPEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	5°	Presidente	VÍCTOR JÁUREGUI QUINTERO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		MARTHA LETICIA MURO ARELLANO
	2°		ALBERTO MIGUEL RUIZ MATÍAS
	3°		ÁLVARO OVALLE ÁLVAREZ
	4°		ALMA ROSA DÍAZ MORA
	5°		VÍCTOR JÁUREGUI QUINTERO
	6°		PEDRO CIPRÉS SALINAS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	5°	Presidenta	GRISELDA GUADALUPE GUZMÁN LÓPEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR
	2°		CECILIA PEÑA COVARRUBIAS
	3°		JOSÉ DE JESÚS QUESADA SÁNCHEZ
	4°		HÉCTOR LANDA RAZO
	5°		GRISELDA GUADALUPE GUZMÁN LÓPEZ
	6°		ARMANDO ERNESTO PÉREZ HURTADO

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	2°	Presidente	JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		JUAN MANUEL RODRÍGUEZ GÁMEZ
	1°		-----
	1°		JOSÉ HERIBERTO HERNÁNDEZ GARCÍA
	2°		JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS
	2°		FELISA DÍAZ ORDAZ VERA
	2°		JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	2°	Presidente	PEDRO DANIEL ZAMORA BARRÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ROGELIO CEPEDA TREVIÑO
	2°		PEDRO DANIEL ZAMORA BARRÓN
	3°		JORGE MEZA PÉREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	3°	Presidente	FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ÉDGAR GAYTÁN GALVÁN
	2°		JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS
	3°		FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	4°	Presidente	LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		SERGIO GARCÍA MÉNDEZ
	2°		ARCELIA DE LA CRUZ LUGO
	3°		GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ
	4°		LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL QUINTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN HERMOSILLO, SONORA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Hermosillo	2°	Presidente CIVIL Y TBJO.	DAVID SOLÍS PÉREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Hermosillo	1°	PENAL Y ADMVA.	GABRIEL ALEJANDRO PALOMARES ACOSTA
	2°	PENAL Y ADMVA.	ÓSCAR JAVIER SÁNCHEZ MARTÍNEZ
	3°	PENAL Y ADMVA.	LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA
	1°	CIVIL Y TBJO.	MARIO PEDROZA CARBAJAL
	2°	CIVIL Y TBJO.	DAVID SOLÍS PÉREZ
	3°	CIVIL Y TBJO.	JOSÉ MANUEL BLANCO QUIHUIS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	3°	Presidente	ARMANDO MATA MORALES
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		GABRIEL ALEJANDRO ZÚÑIGA ROMERO
	2°		CARLA ISSELIN TALAVERA
	3°		ARMANDO MATA MORALES

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	2°	Presidente	ENRIQUE CABAÑAS RODRÍGUEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		DIÓGENES CRUZ FIGUEROA
	2°		ENRIQUE CABAÑAS RODRÍGUEZ
	3°		MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ GONZÁLEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	2°	Presidenta	EMMA HERLINDA VILLAGÓMEZ ORDÓÑEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		ROSA MARÍA TEMPLADOR VIDRIO
	2°		EMMA HERLINDA VILLAGÓMEZ ORDÓÑEZ
	3°		GABRIELA ESPERANZA ALQUICIRA SÁNCHEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN PUEBLA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Puebla	2°	Presidente	FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Puebla	1°		GLORIA GARCÍA REYES
	1°		LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA
	1°		SAMUEL ALVARADO ECHAVARRÍA
	2°		FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ
	2°		MIGUEL MENDOZA MONTES
	2°		JOSÉ YBRAÍN HERNÁNDEZ LIMA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Boca del Río	2°	Presidente	ANTONIO SOTO MARTÍNEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	1°		MARTÍN SOTO ORTIZ
	1°		SALVADOR CASTILLO GARRIDO
	1°		VICENTE MARICHE DE LA GARZA
	2°		ANTONIO SOTO MARTÍNEZ
	2°		JOSÉ OCTAVIO RODARTE IBARRA
	2°		-----

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Boca del Río	2°	Presidente	ANASTACIO MARTÍNEZ GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	1°		-----
	1°		ELIEL ENEDINO FITTA GARCÍA
	1°		LUIS GARCÍA SEDAS
	2°		ROBERTO CASTILLO GARRIDO
	2°		ANASTACIO MARTÍNEZ GARCÍA
	2°		VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Xalapa	2°	Presidente	JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Xalapa	1°		JOSÉ LUIS VÁZQUEZ CAMACHO
	1°		CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ
	1°		ALFREDO SÁNCHEZ CASTELÁN
	2°		JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA
	2°		-----
	2°		ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Xalapa	1°	Presidente	MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Xalapa	1°		MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS
	1°		MARÍA CRISTINA PARDO VIZCAÍNO
	1°		MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY
	2°		JORGE ALBERTO GONZÁLEZ ÁLVAREZ
	2°		JUAN CARLOS MORENO CORREA
	2°		JORGE TOSS CAPISTRÁN

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL OCTAVO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN TORREÓN Y SALTILLO, COAHUILA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Torreón	2°	Presidenta PENAL Y ADMVA.	ARACELI TRINIDAD DELGADO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Torreón	1°	PENAL Y ADMVA.	ENRIQUE TORRES SEGURA
	2°	PENAL Y ADMVA.	ARACELI TRINIDAD DELGADO
	3°	PENAL Y ADMVA.	HÉCTOR FLORES GUERRERO
	1°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO SALDAÑA ARRAMBIDE
	2°	CIVIL Y TBJO.	MARÍA ELENA RECIO RUIZ
Saltillo		PENAL Y TBJO.	SANTIAGO GALLARDO LERMA
		ADMVA. Y CIVIL	JUAN MANUEL ROCHÍN GUEVARA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL NOVENO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN LUIS POTOSÍ, SAN LUIS POTOSÍ
TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
S.L.P.	1°	Presidenta	DALILA QUERO JUÁREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
S.L.P.	1°		DALILA QUERO JUÁREZ
	1°		JAIME ARTURO GARZÓN OROZCO
	1°		EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES
	2°		HANZ EDUARDO LÓPEZ MUÑOZ
	2°		GUILLERMO ESPARZA ALFARO
	2°		RENÉ RUBIO ESCOBAR

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN VILLAHERMOSA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Villahermosa		Presidente CIVIL	ROBERTO ALEJANDRO NAVARRO SUÁREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Villahermosa		PENAL	JESÚS ALBERTO ÁVILA GARAVITO
		ADMVA.	-----
		CIVIL	ROBERTO ALEJANDRO NAVARRO SUÁREZ
	1°	TBJO.	DOMINGO ROMERO MORALES
	2°	TBJO.	JORGE FARRERA VILLALOBOS
Coatzacoalcos	1°		IVÁN GABRIEL ROMERO FIGUEROA
	2°		-----

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MORELIA, MICHOACÁN
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Morelia	2°	Presidente CIVIL	JUAN GARCÍA OROZCO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Morelia		PENAL	JOSÉ VALLE HERNÁNDEZ
	1°	ADMVA. Y TBJO.	JAIME URIEL TORRES HERNÁNDEZ
	2°	ADMVA. Y TBJO.	MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ
	3°	ADMVA. Y TBJO.	NOÉ HERRERA PEREA
	1°	CIVIL	ULISES TORRES BALTAZAR
	2°	CIVIL	JUAN GARCÍA OROZCO

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEGUNDO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MAZATLÁN, SINALOA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mazatlán	2º	Presidente	JORGE PÉREZ CERÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mazatlán	1º		MARIO GALINDO ARIZMENDI
	1º		MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ TORRES
	1º		JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ
	2º		ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ
	2º		JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ
	2º		JORGE PÉREZ CERÓN

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA
TIPO DE PLENO (PENAL Y DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Bartolo Coyotepec	2º	Presidente	JAIME ALLIER CAMPUZANO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1º		ENRIQUE MARTÍNEZ GUZMÁN
	1º		DAVID GUSTAVO LEÓN HERNÁNDEZ
	1º		LINO CAMACHO FUENTES
	2º		JORGE VALENCIA MÉNDEZ
	2º		JAIME ALLIER CAMPUZANO
	2º		DARÍO CARLOS CONTRERAS FAVILA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA
TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Bartolo Coyotepec	2°	Presidente	ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1°		ADRIANA ALEJANDRA RAMOS LEÓN
	1°		MARCO ANTONIO GUZMÁN GONZÁLEZ
	1°		RICARDO ROMERO VÁZQUEZ
Oaxaca	2°		ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ
	2°		-----
	2°		LUZ IDALIA OSORIO ROJAS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mérida		Presidente PENAL Y ADMVA.	JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mérida		PENAL Y ADMVA.	JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA
		CIVIL Y ADMVA.	GABRIEL ALFONSO AYALA QUIÑONES
		TBJO. Y ADMVA.	RAQUEL FLORES GARCÍA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO QUINTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MEXICALI, BAJA CALIFORNIA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mexicali	3°	Presidente	GUSTAVO GALLEGOS MORALES
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mexicali	1°		JORGE ALBERTO GARZA CHÁVEZ
	2°		BLANCA EVELIA PARRA MEZA
	3°		GUSTAVO GALLEGOS MORALES
	4°		SUSANA MAGDALENA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
	5°		ADÁN GILBERTO VILLARREAL CASTRO
	6°		ALEJANDRO GRACIA GÓMEZ
Tijuana	1°		ROSA EUGENIA GÓMEZ TELLO FOSADO
	2°		MARÍA ELIZABETH ACEVEDO GAXIOLA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	RICARDO GARDUÑO PASTEN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ALBERTO AUGUSTO DE LA ROSA BARÁIBAR
	1°		ROBERTO HOYOS APONTE
	1°		JORGE LUIS MEJÍA PEREA
	2°		ALBERTO EMILIO CARMONA
	2°		ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO
	2°		RICARDO GARDUÑO PASTEN

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Guanajuato	1°		VÍCTOR MANUEL ESTRADA JUNGO
	1°		ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO
	1°		-----
	2°		ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN
	2°		ARTURO HERNÁNDEZ TORRES
	2°		JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	J. GUADALUPE BUSTAMANTE GUERRERO

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Guanajuato	1°		ROBERTO SUÁREZ MUÑOZ
	2°		J. GUADALUPE BUSTAMANTE GUERRERO
	3°		JOSÉ GUILLERMO ZÁRATE GRANADOS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CÍRCULO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		FRANCISCO GONZÁLEZ CHÁVEZ
	1°		ERUBIEL ERNESTO GUTIÉRREZ CASTILLO
	1°		GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ
	2°		ÁNGEL MICHEL SÁNCHEZ
	2°		CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ
	2°		SERAFÍN SALAZAR JIMÉNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SÉPTIMO
CÍRCULO, CON RESIDENCIA EN CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Chihuahua	2°	Presidente CIVIL Y TBJO.	CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Chihuahua	1°	PENAL Y ADMVA.	JOSÉ MARTÍN HERNÁNDEZ SIMENTAL
	2°	PENAL Y ADMVA.	REFUGIO NOEL MONTOYA MORENO
	1°	CIVIL Y TBJO.	MARÍA DEL CARMEN CORDERO MARTÍNEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA
	3°	CIVIL Y TBJO.	JUAN CARLOS ZAMORA TEJEDA
Cd. Juárez	1°		MARÍA TERESA ZAMBRANO CALERO
	2°		JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cuernavaca	1°	Presidente	GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ
	2°		JUAN JOSÉ FRANCO LUNA
	3°		NICOLÁS NAZAR SEVILLA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cuernavaca	1°	Presidente	JUAN GUILLERMO SILVA RODRÍGUEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		EVERARDO ORBE DE LA O
	1°		JUAN GUILLERMO SILVA RODRÍGUEZ
	1°		EDGAR GENARO CEDILLO VELÁZQUEZ
	2°		RICARDO RAMÍREZ ALVARADO
	2°		RANULFO CASTILLO MENDOZA
	2°		ENRIQUE MAGAÑA DÍAZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO NOVENO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD VICTORIA Y REYNOSA, TAMAULIPAS
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Reynosa	1°	Presidente	MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cd. Victoria	1°	PENAL Y TBJO.	JORGE HOLDER GÓMEZ
	2°	PENAL Y TBJO.	JAVIER LOYOLA ZOSA
	1°	ADMVA. Y CIVIL	GUILLERMO CUAUTLE VARGAS
	2°	ADMVA. Y CIVIL	JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ
Reynosa	1°		MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA
	2°		OSVALDO LÓPEZ GARCÍA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Tuxtla Gtz.	2°	Presidente	J. MARTÍN RANGEL CERVANTES
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tuxtla Gtz.	1°		FIDEL QUIÑONES RODRÍGUEZ
	1°		JORGE MASON CAL Y MAYOR
	1°		DANIEL SÁNCHEZ MONTALVO
	2°		IRMA CAUDILLO PEÑA
	2°		J. MARTÍN RANGEL CERVANTES
	2°		-----

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO Y CHILPANCINGO, GUERRERO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Chilpancingo	2°	Presidente CIVIL Y TBJO.	FERNANDO RODRÍGUEZ ESCÁRCEGA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Acapulco	1°	PENAL Y ADMVA.	XÓCHITL GUIDO GUZMÁN
	2°	PENAL Y ADMVA.	OTHÓN MANUEL RÍOS FLORES
Chilpancingo	1°	CIVIL Y TBJO.	JAVIER LEONEL SANTIAGO MARTÍNEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	FERNANDO RODRÍGUEZ ESCÁRCEGA
	3°	CIVIL Y TBJO.	JERÓNIMO JOSÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN QUERÉTARO, QUERÉTARO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Querétaro	2°	Presidente ADMVA. Y CIVIL	JOSÉ LUIS MENDOZA PÉREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Querétaro		PENAL Y ADMVA.	LUIS ALMAZÁN BARRERA
	1°	ADMVA. Y CIVIL	LETICIA MORALES GARCÍA
	2°	ADMVA. Y CIVIL	JOSÉ LUIS MENDOZA PÉREZ
	3°	ADMVA. Y CIVIL	J. GUADALUPE TAFOYA HERNÁNDEZ
		ADMVA. Y TBJO.	MARIO ALBERTO ADAME NAVA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zacatecas	2°	Presidente	FRANCISCO OLMOS AVILÉS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zacatecas	1°		EMILIANO LÓPEZ PEDRAZA
	1°		EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN
	1°		PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO
	2°		-----
	2°		CARLOS ARTURO GONZÁLEZ ZÁRATE
	2°		FRANCISCO OLMOS AVILÉS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TEPIC, NAYARIT
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Tepic	2°	Presidente	CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tepic	1°		RAMÓN MEDINA DE LA TORRE
	1°		-----
	1°		ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN
	2°		CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	2°		-----
	2°		FERNANDO ROCHÍN GARCÍA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO QUINTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN DURANGO, DURANGO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A)	
Durango	2°	Presidente	HÉCTOR MARTÍN RUIZ PALMA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Durango	1°		LEOPOLDO HERNÁNDEZ CARRILLO
	2°		HÉCTOR MARTÍN RUIZ PALMA
	3°		ÓSCAR MAURICIO MAYCOTT MORALES
	4°		GERARDO TORRES GARCÍA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cancún	3°	Presidenta	SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cancún	1°		LAURA GRANADOS GUERRERO
	2°		MARÍA ADRIANA BARRERA BARRANCO
	3°		SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN APIZACO, TLAXCALA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Apizaco	2°	Presidente	JESÚS DÍAZ GUERRERO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Apizaco	1°		NICOLÁS CASTILLO MARTÍNEZ
	1°		JESÚS EDUARDO HERNÁNDEZ FONSECA
	1°		EDUARDO IVÁN ORTIZ GORBEA
	2°		JOSÉ MANUEL VÉLEZ BARAJAS
	2°		JESÚS DÍAZ GUERRERO
	2°		MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO NOVENO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN PACHUCA, HIDALGO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A)	
Pachuca	2°	Presidente	ANÍBAL LAFRAGUA CONTRERAS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Pachuca	1°		FÉLIX ROGELIO GARCÍA HERNÁNDEZ
	2°		ANÍBAL LAFRAGUA CONTRERAS
	3°		PEDRO GÁMIZ SUÁREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Aguascalientes	2°	Presidente	GUILLERMO TAFOYA HERNÁNDEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Aguascalientes	1°		CARLOS MANUEL APONTE SOSA
	2°		GUILLERMO TAFOYA HERNÁNDEZ
	3°		YOLANDA ISLAS HERNÁNDEZ
	4°		DAVID PÉREZ CHÁVEZ

DIRECTORIO DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO



Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Horacio Armando Hernández Orozco
Mgdo. Juan José Olvera López
Mgdo. Francisco Javier Sarabia Ascencio

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Mario Ariel Acevedo Cedillo
Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Miguel Ángel Medécigo Rodríguez
Mgdo. Ricardo Ojeda Bohórquez
Mgdo. Humberto Manuel Román Franco

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Héctor Lara González
Mgdo. Carlos Enrique Rueda Dávila

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. Francisco Javier Teodoro Arcovedo Montero
Mgdo. Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz
Mgda. Lorena Josefina Pérez Romo

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. Fernando Córdova del Valle
Mgdo. Óscar Espinosa Durán

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Lilia Mónica López Benítez
Mgdo. Miguel Enrique Sánchez Frías
Mgda. Antonia Herlinda Velasco Villavicencio

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro
Mgda. Taissia Cruz Parcero

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Emma Meza Fonseca
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Silvia Estrever Escamilla
Mgdo. Carlos López Cruz
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Joel Carranco Zúñiga
Mgdo. Julio Humberto Hernández Fonseca

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Arturo Iturbe Rivas
Mgdo. Óscar Palomo Carrasco
Mgdo. Humberto Suárez Camacho

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Alma Delia Aguilar Chávez Nava
Mgdo. Miguel de Jesús Alvarado Esquivel
Mgdo. Osmar Armando Cruz Quiroz

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Patricio González-Loyola Pérez
Mgdo. Jean Claude André Tron Petit

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez
Mgdo. Pablo Domínguez Peregrina
Mgda. María Elena Rosas López

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Ricardo Olvera García

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. María del Pilar Bolaños Rebollo
Mgda. Adriana Leticia Campuzano Gallegos
Mgdo. Marco Antonio Cepeda Anaya

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Carolina Isabel Alcalá Valenzuela
Mgdo. Edwin Noé García Baeza
Mgdo. Sergio Urzúa Hernández

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Alfredo Enrique Báez López
Mgdo. Óscar Fernando Hernández Bautista

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Luis Cruz Álvarez
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Óscar Germán Cendejas Gleason
Mgdo. José Antonio García Guillén
Mgdo. Arturo César Morales Ramírez

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Rolando González Licona
Mgdo. José Ángel Mandujano Gordillo
Mgdo. Gaspar Paulín Carmona

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Emma Gaspar Santana
Mgdo. J. Jesús Gutiérrez Legorreta

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez
Mgda. Irma Leticia Flores Díaz

**Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. María Guadalupe Molina Covarrubias

**Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Germán Eduardo Baltazar Robles
Mgda. Amanda Roberta García González

**Décimo Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo

**Décimo Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Hugo Guzmán López
Mgdo. Jesús Alfredo Silva García

**Vigésimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena
Mgda. Ma. Gabriela Rolón Montaña

**Vigésimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

**Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Rosa González Valdés
Mgda. Rosa Iliana Noriega Pérez

**Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Silvia Cerón Fernández
Mgdo. Jorge Higuera Corona
Mgdo. Jorge Ojeda Velázquez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa Especializado
en Competencia Económica,
Radiodifusión y Telecomunicaciones**

Mgdo. Gildardo Galinzoga Esparza
Mgda. Rosa Elena González Tirado
Mgdo. Eugenio Reyes Contreras

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa Especializado
en Competencia Económica,
Radiodifusión y Telecomunicaciones**

Mgdo. Urbano Martínez Hernández
Mgdo. Pedro Esteban Penagos López
Mgdo. Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María del Carmen Aurora Arroyo Moreno
Mgdo. Wilfrido Castañón León
Mgdo. Marco Antonio Rodríguez Barajas

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez
Mgdo. Jaime Aurelio Serret Álvarez
Mgdo. Alejandro Villagómez Gordillo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Sofía Verónica Ávalos Díaz
Mgda. Paula María García Villegas Sánchez Cordero
Mgdo. Víctor Francisco Mota Cienfuegos

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy
Mgdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Walter Arellano Hobelsberger

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Ismael Hernández Flores
Mgdo. Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti
Mgda. Fortunata Florentina Silva Vásquez

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Fernando Alberto Casasola Mendoza
Mgda. Hortencia María Emilia Molina de la Puente
Mgdo. Marco Polo Rosas Baqueiro

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. José Juan Bracamontes Cuevas
Mgda. María del Refugio González Tamayo
Mgdo. Abraham Sergio Marcos Valdés

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Víctor Hugo Díaz Arellano
Mgda. Martha Gabriela Sánchez Alonso

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. J. Refugio Ortega Marín
Mgdo. Fernando Rangel Ramírez

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán
Mgdo. Adalberto Eduardo Herrera González

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María Concepción Alonso Flores
Mgdo. José Rigoberto Dueñas Calderón
Mgda. Judith Moctezuma Olvera

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Daniel Horacio Escudero Contreras
Mgdo. Manuel Ernesto Saloma Vera
Mgdo. Francisco Javier Sandoval López

**Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Edith Encarnación Alarcón Meixueiro
Mgdo. J. Jesús Pérez Grimaldi
Mgda. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Rosa María Galván Zárate
Mgdo. Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
Mgdo. Jorge Villalpando Bravo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. José Luis Caballero Rodríguez
Mgdo. Osiris Ramón Cedeño Muñoz
Mgda. Lourdes Minerva Cifuentes Bazán

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. María Eugenia Gómez Villanueva
Mgda. María Eugenia Olascuaga García
Mgda. Idalia Peña Cristo

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Antonio Rebollo Torres
Mgdo. Roberto Ruiz Martínez

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Herlinda Flores Irene
Mgdo. Genaro Rivera

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. María de Lourdes Juárez Sierra
Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo
Mgda. Laura Serrano Alderete

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Edna Lorena Hernández Granados
Mgdo. Martín Ubaldo Mariscal Rojas
Mgda. Rebeca Patricia Ortiz Alfie

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Emilio González Santander
Mgdo. Miguel Ángel Ramos Pérez

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Tomás Martínez Tejeda
Mgdo. Gilberto Romero Guzmán

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Elisa Jiménez Aguilar
Mgdo. Ángel Ponce Peña

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández Hernández
Mgdo. Víctor Aucencio Romero Hernández

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Nelda Gabriela González García
Mgdo. José Manuel Hernández Saldaña

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Tarsicio Aguilera Troncoso
Mgdo. Miguel Bonilla López
Mgdo. Fernando Silva García

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Juan Manuel Alcántara Moreno
Mgdo. José Guerrero Láscares
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

**Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López
Mgdo. Juan Manuel Vega Tapia

**Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Sandra Verónica Camacho Cárdenas
Mgda. Alicia Rodríguez Cruz
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Primera Región**

Mgdo. Froylán Borges Aranda
Mgdo. José Manuel Villeda Ayala
Mgda. Andrea Zambrana Castañeda

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Primera Región**

Mgdo. José Alberto Arriaga Farías
Mgda. Irma Rodríguez Franco

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Olga Estrever Escamilla
Mgdo. Jorge Arturo Sánchez Jiménez
Mgdo. Rubén Arturo Sánchez Valencia

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama
Mgdo. José Nieves Luna Castro
Mgdo. Juan Gabriel Sánchez Iriarte

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. María Elena Leguízamo Ferrer
Mgda. María de Lourdes Lozano Mendoza

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Irma Rivero Ortiz
Mgdo. Mauricio Torres Martínez
Mgdo. Raúl Valerio Ramírez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgda. Adela Domínguez Salazar
Mgda. Julia María del Carmen García González
Mgdo. Salvador González Baltierra

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Tito Contreras Pastrana
Mgdo. Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz
Mgda. Mónica Alejandra Soto Bueno

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. David Cortés Martínez
Mgdo. Víctor Manuel Estrada Jungo
Mgdo. Guillermo Núñez Loyo

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Bernardino Carmona León
Mgda. Verónica Judith Sánchez Valle

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Raúl Angulo Garfias
Mgdo. Jacinto Juárez Rosas
Mgda. Gabriela Elena Ortiz González

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Noé Adonai Martínez Berman
Mgdo. Juan Carlos Ortega Castro
Mgdo. José Antonio Rodríguez Rodríguez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Victorino Hernández Infante
Mgdo. Isaías Zárate Martínez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Javier Cardoso Chávez
Mgdo. José Martínez Guzmán
Mgdo. Fernando Sánchez Calderón

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Arturo García Torres
Mgdo. Alejandro Sosa Ortiz
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.

Mgdo. José Antonio Abel Aguilar Sánchez

Mgdo. Enrique Munguía Padilla

Mgda. María Soledad Rodríguez González

**Primer Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México**

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.

Mgdo. Hugo Gómez Ávila

Mgdo. José Manuel Torres Ángel

Mgdo. Máximo Ariel Torres Quevedo

**Segundo Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México**

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.

Mgdo. José Francisco Cilia López

Mgdo. Manuel Muñoz Bastida

Mgdo. Miguel Ángel Zelonka Vela

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.

Mgdo. Erick Bustamante Espinoza

Mgdo. José Clemente Cervantes

Mgdo. Samuel Meraz Lares

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Adalid Ambriz Landa
Mgdo. Manuel Augusto Castro López
Mgdo. Abel Aureliano Narváez Solís

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Alberto Díaz Díaz
Mgdo. Antonio Legorreta Segundo

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito**

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Manuel Cano Máynez
Mgdo. Germán Martínez Cisneros

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Gloria Avecia Solano
Mgdo. Jesús de Ávila Huerta

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos
Mgdo. René Olvera Gamboa

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. José Manuel Mojica Hernández
Mgdo. César Thomé González
Mgdo. Jacob Troncoso Ávila

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Lucila Castelán Rueda
Mgdo. Roberto Charcas León

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Héctor Cortés Ortiz
Mgdo. Óscar Hernández Peraza
Mgdo. Juan José Rosales Sánchez

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Mario Alberto Domínguez Trejo
Mgdo. Óscar Naranjo Ahumada
Mgda. Silvia Rocío Pérez Alvarado

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Claudia Mavel Curiel López
Mgdo. Moisés Muñoz Padilla

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Juan Manuel Arredondo Elías
Mgdo. José Ángel Hernández Huízar
Mgda. Martha Leticia Muro Arellano

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Manuel Flores Jiménez
Mgdo. Alberto Miguel Ruiz Matías

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Martín Ángel Gamboa Banda
Mgdo. Álvaro Ovalle Álvarez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Alma Rosa Díaz Mora
Mgdo. Héctor Martínez Flores
Mgda. Jesicca Villafuerte Alemán

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Jáuregui Quintero
Mgdo. Paulino López Millán
Mgda. Susana Teresa Sánchez González

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Rigoberto Baca López
Mgdo. Pedro Ciprés Salinas
Mgdo. Jesús Antonio Sepúlveda Castro

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. María Enriqueta Fernández Haggar
Mgdo. José Luis Sierra López

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Julio Eduardo Díaz Sánchez
Mgda. Cecilia Peña Covarrubias
Mgdo. Héctor Pérez Pérez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Gabriela Guadalupe Huízar Flores
Mgda. Guadalupe Madrigal Bueno
Mgdo. José de Jesús Quesada Sánchez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Héctor Landa Razo
Mgdo. Miguel Lobato Martínez

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Griselda Guadalupe Guzmán López
Mgdo. Francisco Javier Munguía Padilla

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Armando Ernesto Pérez Hurtado
Mgdo. Francisco Javier Rodríguez Huevo
Mgdo. Jesús Valencia Peña

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. José Roberto Cantú Treviño
Mgdo. José Heriberto Pérez García

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgda. Felisa Díaz Ordaz Vera
Mgdo. Jesús María Flores Cárdenas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Sergio Eduardo Alvarado Puente
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño
Mgdo. Manuel Suárez Fragoso

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Esteban Álvarez Troncoso
Mgdo. David Próspero Cardoso Hermosillo
Mgdo. Pedro Daniel Zamora Barrón

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Juan Carlos Amaya Gallardo
Mgdo. Miguel Ángel Cantú Cisneros
Mgdo. Jorge Meza Pérez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Antonio Ceja Ochoa
Mgdo. Édgar Gaytán Galván
Mgdo. Juan Antonio Trejo Espinoza

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Agustín Arroyo Torres
Mgdo. José Jorge López Campos

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Abel Anaya García
Mgdo. Francisco Eduardo Flores Sánchez
Mgda. Rebeca del Carmen Gómez Garza

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Sergio Ibarra Valencia

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Edmundo Adame Pérez
Mgda. María Isabel González Rodríguez
Mgdo. Guillermo Erik Silva González

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Luis Alfonso Hernández Núñez
Mgdo. Eduardo Torres Carrillo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Raúl Martínez Martínez
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. José Manuel Blanco Quihuis
Mgdo. Óscar Javier Sánchez Martínez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Miguel Ángel Betancourt Vázquez
Mgdo. Luis Fernando Zúñiga Padilla

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Arturo Castañeda Bonfil
Mgdo. Mario Pedroza Carbajal
Mgda. Ma. Elisa Tejada Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Martín Alejandro Cañizales Esparza
Mgdo. David Solís Pérez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Gerardo Domínguez
Mgdo. Federico Rodríguez Celis

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Lázaro Franco Robles Espinoza
Mgdo. José Manuel Torres Pérez
Mgdo. Gabriel Alejandro Zúñiga Romero

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Carla Isselín Talavera
Mgdo. Arturo Mejía Ponce de León
Mgdo. Carlos Alfredo Soto Morales

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Manuel Díaz Infante Márquez
Mgdo. Armando Mata Morales

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Francisco Javier Cárdenas Ramírez
Mgdo. Diógenes Cruz Figueroa
Mgda. Clementina Flores Suárez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Enrique Cabañas Rodríguez
Mgda. María Leonor Pacheco Figueroa
Mgda. Sofía Virgen Avendaño

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Carlos Hugo Luna Baráibar
Mgdo. Miguel Ángel Ramírez González
Mgdo. Manuel Rojas Fonseca

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Octavio Chávez López
Mgdo. Set Leonel López Gianopoulos
Mgda. Rosa María Temblador Vidrio

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Gabriel Clemente Rodríguez
Mgdo. Raúl Armando Pallares Valdez
Mgda. Emma Herlinda Villagómez Ordóñez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Gabriela Esperanza Alquicira Sánchez
Mgdo. Alejandro de Jesús Baltazar Robles
Mgda. Teresa Munguía Sánchez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**

Puebla, Pue.

Mgdo. Samuel Alvarado Echavarría

Mgda. Gloria García Reyes

Mgda. Livia Lizbeth Larumbe Radilla

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**

Puebla, Pue.

Mgdo. Francisco Esteban González Chávez

Mgdo. José Ybraín Hernández Lima

Mgdo. Miguel Mendoza Montes

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.

Mgda. María Alejandra de León González

Mgdo. Roberto Obando Pérez

Mgdo. Rafael Quiroz Soria

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.

Mgdo. Eugenio Gustavo Núñez Rivera

Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Luis Moya Flores
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Salvador Castillo Garrido
Mgdo. Martín Soto Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. José Octavio Rodarte Ibarra
Mgdo. Antonio Soto Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Luis García Sedas
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Roberto Castillo Garrido
Mgdo. Anastacio Martínez García

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú
Mgdo. José Luis Vázquez Camacho

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Isidro Pedro Alcántara Valdés
Mgdo. José Manuel De Alba De Alba
Mgdo. Alfredo Sánchez Castelán

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Martín Jesús García Monroy
Mgdo. David Gustavo León Hernández
Mgda. María Isabel Rodríguez Gallegos

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Jorge Alberto González Álvarez
Mgdo. Juan Carlos Moreno Correa
Mgdo. Jorge Toss Capistrán

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Cuarta Región**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Neófito López Ramos
Mgdo. Héctor Riveros Caraza
Mgdo. Luis Vega Ramírez

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Cuarta Región**

Xalapa, Ver.

Mgdo. Adrián Avendaño Constantino

Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez

Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.

Mgdo. Miguel Ángel Álvarez Bibiano

Mgdo. Enrique Torres Segura

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.

Mgda. Araceli Trinidad Delgado

Mgdo. Ricardo Samaniego Ramírez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.

Mgdo. José Ávalos Cota

Mgdo. Miguel Negrete García

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Octavo Circuito**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Santiago Gallardo Lerma
Mgdo. Carlos Alberto López Del Río

**Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Octavo Circuito**

Saltillo, Coah.
Mgdo. José Manuel de la Fuente Pérez
Mgdo. Fernando Estrada Vásquez
Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgdo. Enrique Arizpe Rodríguez
Mgdo. Francisco Saldaña Arrambide

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgdo. Carlos Gabriel Olvera Corral
Mgda. María Elena Recio Ruiz

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Carlos Miguel García Treviño
Mgdo. Antonio Valdivia Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Guillermo Alberto Hernández Segura
Mgdo. Francisco Javier Rocca Valdez

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Hugo Alejandro Bermúdez Manrique
Mgdo. José Antonio Montoya García

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Región**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes
Mgdo. Carlos Aldo Vargas Eguiarte

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Mauricio Barajas Villa
Mgdo. José Javier Martínez Vega
Mgdo. José Pablo Pérez Villalba

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Jaime Arturo Garzón Orozco
Mgdo. Edgar Humberto Muñoz Grajales
Mgda. Dalila Quero Juárez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro
Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez
Mgdo. Alfredo Rafael López Jiménez

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

**Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Alfredo Barrera Flores
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Roberto Alejandro Navarro Suárez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Alejandro Andraca Carrera
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado
Mgdo. Domingo Romero Morales

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Cuauhtémoc Carlock Sánchez
Mgdo. Horacio Ortiz González
Mgdo. José Manuel Rodríguez Puerto

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes
Mgdo. Iván Gabriel Romero Figueroa

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. José Luis Gómez Martínez
Mgdo. Octavio Ramos Ramos

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Décima Primera Región**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgda. Cándida Hernández Ojeda
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz
Mgdo. Froylán Muñoz Alvarado
Mgdo. José Valle Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora
Mgdo. Victorino Rojas Rivera

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Fernando López Tovar
Mgdo. Mario Óscar Lugo Ramírez
Mgdo. José Carlos Rodríguez Navarro

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgda. Martha Cruz González
Mgdo. Noé Herrera Perea

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo
Mgdo. Carlos Hinostrosa Rojas
Mgdo. Ulises Torres Baltazar

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Juan García Orozco
Mgdo. Juan Solórzano Zavala

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Eucebio Ávila López
Mgdo. Alfredo López Cruz

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José de Jesús Bañales Sánchez
Mgdo. Mario Galindo Arizmendi

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Jesús Enrique Flores González
Mgdo. Rogelio Alberto Montoya Rodríguez
Mgdo. Jorge Pérez Cerón

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgda. Ramona Manuela Campos Saucedo
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres
Mgda. Sonia Rojas Castro

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgdo. Pablo Enríquez Rosas
Mgdo. Alejandro Vega Nieto

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgdo. Leonardo González Martínez
Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgda. Marta Elena Barrios Solís
Mgdo. Juan Moreno Miramontes

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región**

Los Mochis, Sin.
Mgdo. Juan Carlos Esper Félix
Mgdo. David Macario González Quiroz
Mgdo. José Manuel Quintero Montes

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Lino Camacho Fuentes
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Jaime Allier Campuzano
Mgdo. Darío Carlos Contreras Favila
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Marco Antonio Guzmán González
Mgda. Adriana Alejandra Ramos León
Mgdo. Ricardo Romero Vázquez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito**

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Roberto Meixueiro Hernández
Mgda. Luz Idalia Osorio Rojas

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.
Mgdo. Jorge Enrique Eden Wynter García
Mgdo. Pablo Jesús Hernández Moreno
Mgdo. Juan Carlos Moreno López

**Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.
Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo
Mgdo. Gabriel Alfonso Ayala Quiñones
Mgdo. Rafael Martín Ocampo Pizano

**Tribunal Colegiado
en Materias de Trabajo y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.
Mgda. Raquel Flores García
Mgda. Julia Ramírez Alvarado
Mgdo. René Rubio Escobar

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Octava Región**

Mérida, Yuc.
Mgda. Mirza Estela Be Herrera
Mgdo. Gonzalo Eolo Durán Molina
Mgda. Mayra González Solís

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Quinto Circuito**

Tijuana, B.C.
Mgda. Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado
Mgdo. Alejandro Rodríguez Escobar
Mgdo. Jorge Salazar Cadena

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Quinto Circuito**

Tijuana, B.C.
Mgda. María Elizabeth Acevedo Gaxiola
Mgdo. Casimiro Barrón Torres
Mgdo. Mario Alejandro Moreno Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Juan Manuel García Figueroa

Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgda. Graciela Margarita Landa Durán

Mgda. Blanca Evelia Parra Meza

**Tercer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Alfredo Manuel Bautista Encina

Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Isaías Corona Coronado

Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez

Mgdo. David Guerrero Espriú

**Quinto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado

Mgdo. Adán Gilberto Villarreal Castro

**Sexto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. José Encarnación Aguilar Moya
Mgdo. Faustino Cervantes León
Mgdo. Alejandro Gracia Gómez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Alberto Augusto de la Rosa Baráibar
Mgdo. Roberto Hoyos Aponte
Mgdo. Jorge Luis Mejía Perea

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco Javier Araujo Aguilar
Mgdo. Ricardo Garduño Pasten
Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta
Mgdo. Alberto Emilio Carmona
Mgdo. Ariel Alberto Rojas Caballero

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Arturo González Padrón
Mgdo. Arturo Hernández Torres
Mgdo. José Gerardo Mendoza Gutiérrez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgda. Irma Caudillo Peña
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán
Mgdo. Roberto Suárez Muñoz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. J. Guadalupe Bustamante Guerrero
Mgdo. Moisés Duarte Briz
Mgdo. Francisco Martínez Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Gustavo Almendárez García
Mgdo. Benito Alva Zenteno
Mgdo. José Guillermo Zárate Granados

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco González Chávez
Mgdo. Erubiel Ernesto Gutiérrez Castillo
Mgdo. Guillermo Vázquez Martínez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Ángel Michel Sánchez
Mgdo. Celestino Miranda Vázquez
Mgdo. Serafín Salazar Jiménez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. José Raymundo Cornejo Olvera

Mgdo. José Martín Hernández Simental

Mgdo. Eduardo Ochoa Torres

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno

Mgdo. Rafael Rivera Durón

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgda. María del Carmen Cordero Martínez

Mgdo. Manuel Armando Juárez Morales

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Cuauhtémoc Cuéllar de Luna

Mgdo. Ignacio Cuenca Zamora

Mgdo. José de Jesús González Ruiz

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Abraham Calderón Díaz

Mgdo. Gabriel Ascención Galván Carrizales

Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.

Mgdo. Héctor Guzmán Castillo

Mgdo. Julio Ramos Salas

Mgda. María Teresa Zambrano Calero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.

Mgdo. José Elías Gallegos Benítez

Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.

Mgdo. Guillermo del Castillo Vélez

Mgda. Ana Luisa Mendoza Vázquez

Mgdo. David Rodríguez Matha

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alfredo Cid García
Mgdo. Juan José Franco Luna
Mgda. María Guadalupe Saucedo Zavala

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Juan Pablo Bonifaz Escobar
Mgdo. Nicolás Nazar Sevilla
Mgda. Yolanda Velázquez Rebollo

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alejandro Alfaro Rivera
Mgdo. Ricardo Domínguez Carrillo
Mgdo. Justino Gallegos Escobar

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Edgar Genaro Cedillo Velázquez
Mgdo. Everardo Orbe de la O
Mgdo. Juan Guillermo Silva Rodríguez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Ranulfo Castillo Mendoza
Mgdo. Enrique Magaña Díaz
Mgdo. Ricardo Ramírez Alvarado

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Jesús Garza Villarreal
Mgdo. Jorge Holder Gómez
Mgdo. Javier Loyola Zosa

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Guillermo Cuautle Vargas
Mgdo. Daniel Ricardo Flores López
Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Miguel Ángel Mancilla Núñez
Mgda. Estela Platero Salado

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez
Mgdo. Víctor Pedro Navarro Zárate

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Mauricio Fernández de la Mora
Mgdo. Artemio Hernández González

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Osbaldo López García
Mgdo. José Manuel Quistián Espericueta

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Jorge Mason Cal y Mayor
Mgdo. Fidel Quiñones Rodríguez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Elías Álvarez Torres
Mgdo. Daniel Sánchez Montalvo

**Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Alejandro Jiménez López
Mgdo. Miguel Moreno Camacho

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Gerardo Octavio García Ramos
Mgdo. Luis Arturo Palacio Zurita

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito**

Acapulco, Gro.
Mgdo. Juan Pedro Contreras Navarro
Mgda. Xóchitl Guido Guzmán
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito**

Acapulco, Gro.
Mgdo. Jorge Eduardo Espinosa Luna
Mgdo. Lucio Leyva Nava

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Carlos Manuel Bautista Soto
Mgdo. Javier Leonel Santiago Martínez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega
Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar
Mgdo. Jerónimo José Martínez Martínez

**Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Séptima Región**

Acapulco, Gro.
Mgdo. José Guadalupe Hernández Torres
Mgdo. Juan Pablo Rivera Juárez
Mgdo. Adolfo Eduardo Serrano Ruiz

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Luis Almazán Barrera
Mgdo. Luis Fernando Angulo Jacobo
Mgdo. Eustacio Esteban Salinas Wolberg

**Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Mario Alberto Adame Nava
Mgda. Marisol Castañeda Pérez
Mgdo. Germán Tena Campero

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgda. Leticia Morales García
Mgda. Guadalupe Ramírez Chávez
Mgdo. Ramiro Rodríguez Pérez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Carlos Hernández García
Mgdo. Gerardo Martínez Carrillo
Mgdo. José Luis Mendoza Pérez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Eligio Nicolás Lerma Moreno
Mgdo. J. Guadalupe Tafoya Hernández
Mgdo. Enrique Villanueva Chávez

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.

Mgdo. Emiliano López Pedraza

Mgdo. Eduardo Antonio Loredo Moreleón

Mgdo. Pedro Guillermo Siller González Pico

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.

Mgdo. Carlos Arturo González Zárate

Mgdo. Francisco Olmos Avilez

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.

Mgdo. Ramón Medina de la Torre

Mgdo. Enrique Zayas Roldán

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.

Mgdo. Carlos Alberto Martínez Hernández

Mgdo. Fernando Rochín García

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.

Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo

Mgdo. Alfonso Soto Martínez

Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Carlos Carmona Gracia
Mgdo. José Dekar de Jesús Arreola
Mgdo. Héctor Martín Ruiz Palma

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Óscar Mauricio Maycott Morales
Mgdo. Juan Carlos Ríos López

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Miguel Ángel Cruz Hernández
Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde
Mgdo. Gerardo Torres García

**Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito**

La Paz, B.C.S.
Mgdo. José Luis Delgado Gaytán
Mgdo. Jorge Dionisio Guzmán González

**Quinto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Quinta Región**

La Paz, B.C.S.
Mgdo. José de Jesús López Arias
Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.
Mgdo. Gerardo Dávila Gaona
Mgdo. Alfonso Gabriel García Lanz
Mgda. Laura Granados Guerrero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.
Mgda. María Adriana Barrera Barranco
Mgda. Patricia Elia Cerros Domínguez
Mgdo. José Luis Zayas Roldán

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.
Mgda. Selina Haidé Avante Juárez
Mgdo. Leonel Jesús Hidalgo
Mgdo. Jorge Mercado Mejía

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Nicolás Castillo Martínez
Mgdo. Jesús Eduardo Hernández Fonseca
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez
Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz
Mgdo. José Manuel Vélez Barajas

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Félix Rogelio García Hernández
Mgdo. Fernando Hernández Piña
Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Aníbal Lafragua Contreras
Mgdo. Eduardo Iván Ortiz Gorbea
Mgdo. José Guadalupe Sánchez González

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Pedro Gámiz Suárez
Mgdo. Aureliano Varona Aguirre
Mgdo. Miguel Vélez Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Miguel Ángel Alvarado Servín
Mgdo. Carlos Manuel Aponte Sosa
Mgdo. Alejandro López Bravo

**Segundo Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Rodolfo Castro León
Mgdo. Guillermo Tafoya Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgda. Yolanda Islas Hernández
Mgdo. Silverio Rodríguez Carrillo
Mgdo. Gustavo Roque Leyva

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Roberto Lara Hernández
Mgdo. David Pérez Chávez
Mgdo. Germán Ramírez Luquín

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Primer Circuito**

Campeche, Camp.
Mgdo. Miguel Ángel González Escalante
Mgdo. Mario Toraya
Mgdo. Teddy Abraham Torres López

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Segundo Circuito**

Colima, Col.
Mgdo. José David Cisneros Alcaraz
Mgdo. Martín Ángel Rubio Padilla
Mgdo. Joel Fernando Tinajero Jiménez



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA IMPUGNACIÓN (ARTÍCULO 3 DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA FEDERATIVA EL 12 DE FEBRERO DE 2014).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN (ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA CONTRA NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL SE ACTUALIZA CUANDO SE REFIEREN A LA "MATERIA ELECTORAL DIRECTA" POR REGULAR ALGÚN PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DE UN CARGO DE ELECCIÓN



POPULAR O LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE GARANTIZAN LA LEGALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

VIII. AYUNTAMIENTOS. EL CARGO DE PRESIDENTE DE COMUNIDAD PREVISTO EN LA REGULACIÓN DE TLAXCALA CARECE DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

IX. AUTONOMÍA MUNICIPAL. SU EFICACIA REQUIERE QUE LAS DECISIONES DEL AYUNTAMIENTO SE ADOPTEN ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS ELECTOS BAJO LAS CONDICIONES QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO TLAXCALA).

X. AYUNTAMIENTOS. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE SU INTEGRACIÓN IMPIDE QUE EN LAS SESIONES DEL CABILDO MUNICIPAL VOTEN PERSONAS QUE NO OSTENTEN LOS CARGOS DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO O REGIDOR.

XI. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES.

XII. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE ATRIBUCIONES PARA CONFERIR DERECHO A VOTAR EN LAS SESIONES DEL CABILDO MUNICIPAL A QUIENES NO TENGAN EL CARÁCTER DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO O REGIDOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

XIII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. NO ES APLICABLE PARA ANALIZAR LA VALIDEZ DE LA REGULACIÓN DE LAS FACULTADES DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.



XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO No.149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA PREVIO A SU REFORMA MEDIANTE EL DECRETO No.149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA CON EFECTOS DE REVIVISCENCIA QUE ÚNICAMENTE SE SURTEN ENTRE LAS PARTES, A PARTIR DE LA DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ Y REVIVISCENCIA DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO No.149, PUBLICADO EN PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018; ASÍ COMO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO No.75 PUBLICADO EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018 Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO PRIMERO, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REFERIDO DECRETO No.149).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2019. MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI, TLAXCALA. 3 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al tres de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 38/2019, promovida por el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. El veintiuno de julio de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 118.**¹ Por medio de este instrumento, entre otras modificaciones y adiciones, se reformó el artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala. En la nueva redacción del precepto se dispuso que los integrantes de los Ayuntamientos electos en los procesos electorales ordinarios de esa entidad federativa tomarían posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección.²

2. El veintidós de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 193.**³ Éste adicionó un artículo décimo segundo transitorio al referido Decreto No. 118 que había reformado la Constitución Local seis meses atrás (*supra* párrafo 1). En el artículo transitorio adicionado se dispuso que los integrantes de los Ayuntamientos elegidos en los comicios de dos mil dieciséis asumirían el cargo el uno de enero de dos mil diecisiete y terminarían su mandato el treinta de agosto de dos mil veintiuno,

¹ Véase el Decreto No. 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia política electoral, disponible en la dirección web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex21072015.pdf>.

² "Artículo 90. ...

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

³ Véase el Decreto No. 193, por el que se adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, disponible en la dirección web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex22012016.pdf>.



teniendo por única ocasión el periodo de gobierno una duración de cuatro años ocho meses.⁴

3. El cinco de junio del dos mil dieciséis se llevó a cabo la jornada electoral para renovar a los integrantes del Ayuntamiento y a los presidentes de comunidad del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala. Una vez resueltas las impugnaciones por las instancias correspondientes, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó la asignación de regidurías de dicho Ayuntamiento y determinó que éste quedaría conformado por el presidente municipal, una síndica y siete regidores.⁵ De este modo, los nuevos integrantes del Ayuntamiento y los doce presidentes de comunidad electos tomaron protesta del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete.⁶

4. El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 149**.⁷ Por medio de este instrumento se reformaron los artículos 4, definición novena, 14 y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. En lo que interesa al presente asunto, dichas modificaciones legales básicamente equiparaban a los presidentes de comunidad con los regidores y les conferían derecho de voto en las sesiones del Cabildo municipal. Además, el artículo primero transitorio de ese mismo decreto estableció que las reformas a la referida ley municipal entrarían en vigor el uno de septiembre de dos mil veintiuno, salvo la relativa al artículo 14 que lo haría al día siguiente de su publicación.⁸

5. El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, sin embargo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 75**.⁹ En su

⁴ Véase ídem.

⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 25 y 26.

⁶ Véase íbid., fojas 19 a 24.

⁷ Véase íbid., fojas 179 a 182.

⁸ **"Artículo primero transitorio (publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho).** "El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de septiembre del año dos mil veintiuno, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

"Sin perjuicio de lo anterior, por excepción, la reforma al artículo 14 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala entrará en vigor el día siguiente a su publicación oficial."

⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 433 y 434.



artículo segundo se reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149 publicado el veintitrés de agosto anterior (*supra* párrafo 4). El artículo primero transitorio modificado ahora disponía que las reformas a los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, entrarían en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve,¹⁰ es decir, dos años y ocho meses antes de lo previsto originalmente.

6. Presentación de la demanda. El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, a través de su síndica, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala. En su demanda señaló como actos impugnados los artículos 3, 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, así como el artículo segundo del Decreto No. 75 (*supra* párrafo 5). Argumentó, en síntesis, que las normas impugnadas vulneraban en su perjuicio el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal). Asimismo, señaló como terceros interesados a los presidentes de comunidad de ese Municipio.¹¹

7. Trámite y admisión de la demanda. El siete de febrero de dos mil diecinueve el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **38/2019** y turnarla al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que se encargara de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo, pues el juicio guardaba conexidad con la diversa controversia constitucional 28/2019 que le había sido turnada previamente.¹²

8. El veintinueve de abril siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.¹³ Por un lado, tuvo como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo

¹⁰ "Artículo primero transitorio (reformado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho). El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala."

¹¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 1 a 17.

¹² Véase *ibíd.*, foja 33.

¹³ Véase *ibíd.*, fojas 34 a 36.



y al Poder Legislativo, ambos del Estado de Tlaxcala, por lo que ordenó emplazarlos a juicio para que formularan su contestación y les requirió copia certificada tanto de los antecedentes legislativos del decreto impugnado como del ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala en el que constara su publicación. Por otro lado, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que correspondiera a su representación. Finalmente, resolvió no tener como terceros interesados a los presidentes de comunidad del Municipio actor debido a que sólo podían intervenir con tal carácter las entidades, poderes y órganos señalados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

9. Contestación a la demanda. El veintiocho de junio y el quince de julio de dos mil diecinueve, respectivamente, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda,¹⁴ mismos que fueron agregados al expediente mediante auto de trece de septiembre de dos mil diecinueve.¹⁵ En dicho auto el Ministro instructor requirió de nueva cuenta al Poder Legislativo para que remitiera copia certificada de las documentales faltantes solicitadas en el acuerdo de admisión. El once de octubre de dos mil diecinueve el Ministro instructor tuvo por cumplido dicho requerimiento.¹⁶

10. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintinueve de octubre de dos mil diecinueve se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria). En ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos formulados por la parte actora y se puso el expediente en estado de resolución.¹⁷

11. Primera discusión y retorno del asunto. En sesión de diecinueve de mayo de dos mil veinte el Ministro instructor sometió a consideración del Pleno

¹⁴ Véase *ibid.*, fojas 75 a 96 y 428 a 430, respectivamente.

¹⁵ Véase *ibid.*, fojas 436 a 438.

¹⁶ Véase *ibid.*, foja 895.

¹⁷ Véase *ibid.*, fojas 899 y 900.



de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un primer proyecto de sentencia. El Tribunal Pleno resolvió por mayoría de seis votos desechar el proyecto presentado y retornar el asunto a una Ministra o Ministro de la mayoría.¹⁸

12. En consecuencia, el veintiuno de mayo siguiente el Ministro presidente acordó retornar el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de formular un nuevo proyecto de resolución.¹⁹

II. COMPETENCIA

13. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal;²⁰ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²¹ así como en los puntos segundo, fracción I y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,²² pues se trata de un conflicto entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo

¹⁸ Votaron así las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Véase *ibíd.*, foja 917.

¹⁹ Véase *ibíd.*, foja 912.

²⁰ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

²¹ **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; ..."

²² **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobrepasar y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente;

"Quinto. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."



y Legislativo del Estado al que aquél pertenece, en el que se plantea la invalidez de normas de carácter general, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

14. Legitimación activa. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,²³ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el caso la demanda fue suscrita por Blanca Nalhely Xochitiotzi Peña en su carácter de síndica del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, quien demostró tener tal cargo con la presentación de la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.²⁴ Si en términos del artículo 42, fracción III, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala²⁵ los síndicos tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

15. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria establece que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.²⁶ Dado que en la tramitación de la presente controversia se tuvieron como partes demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria²⁷ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de dichas autoridades.

²³ **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."

²⁴ Cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, foja 18.

²⁵ **Artículo 42.** Las obligaciones y facultades del síndico son: ...

"III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos; ..."

²⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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

²⁷ Véase *supra* nota 23.



16. Por un lado, en representación del Poder Ejecutivo de Tlaxcala compareció Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, consejero jurídico del Poder Ejecutivo Estatal, quien acreditó su personalidad mediante la presentación de la copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador de la entidad federativa el día dos de mayo de dos mil diecisiete.²⁸ Si de acuerdo con los artículos 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala,²⁹ así como 23 y 25 del Reglamento Interior del Despacho del Gobernador³⁰ y 8 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala,³¹ el consejero jurídico tiene la atribución de representar al gobernador de dicha entidad en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es claro que dicho funcionario cuenta con legitimación para comparecer en representación del Poder Ejecutivo demandado.

17. Por otro lado, en representación del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala compareció la Diputada Luz Vera Díaz en su carácter de presidenta de la Comisión Permanente del Congreso del Estado. Esta calidad fue acreditada con la certificación de la Secretaría Parlamentaria en la que consta su nombramiento.³² Si de acuerdo con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder

²⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, foja 431.

²⁹ **Artículo 11.** Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo del Estado, el Poder Ejecutivo distribuirá sus facultades entre las dependencias siguientes: ...

"La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo, estarán directamente adscritas al titular del Poder Ejecutivo y contarán con las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior del Despacho del gobernador y demás ordenamientos jurídicos aplicables."

³⁰ **Artículo 23.** La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo se encuentran adscritas directamente al Titular del Poder Ejecutivo conforme a lo que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala."

Artículo 25. Las atribuciones y facultades a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores se establecerán en los reglamentos interiores que cada uno de los órganos expida."

³¹ **Artículo 8.** El Consejero tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado y a su titular, en los procedimientos administrativos, ministeriales o jurisdiccionales, tanto locales como federales, de cualquier materia o naturaleza en los que el Gobierno del Estado sea parte o tenga interés jurídico; la representación a que se refiere esta fracción, comprende de manera enunciativa, la presentación y contestación de demandas, la formulación de reconvencción, el ofrecimiento y desahogo de todo tipo de pruebas, la promoción de incidentes, la interposición de recursos, quejas y en general de cualquier medio de impugnación y constituye una representación amplísima; ..."

³² Cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, foja 97.



Legislativo del Estado de Tlaxcala el funcionamiento de la Comisión Permanente se rige por las reglas establecidas en el capítulo correspondiente a la Mesa Directiva del Congreso³³ y, por su parte, el artículo 48, fracción I, de ese mismo ordenamiento prevé que el presidente de ese órgano tiene la representación del Congreso del Estado,³⁴ entonces también es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia en representación del Congreso Local demandado.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

18. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,³⁵ procede fijar las normas generales o actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De las afirmaciones de las partes y de las constancias que obran en autos se desprende que en la presente controversia constitucional se impugnan y se acredita la existencia de las siguientes normas de carácter general, en cuya expedición participaron los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala:

A. Se impugna el artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto No. 101, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el doce de febrero de dos mil cuatro.³⁶ Su existencia se tiene por acreditada en términos del artículo 30 de la ley reglamentaria.³⁷

³³ **Artículo 55.** Son aplicables al funcionamiento de la Comisión Permanente, las normas contenidas en el capítulo que antecede.

³⁴ **Artículo 48.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes: ...

"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; ..."

³⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

³⁶ **Artículo 3.** El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico; regidores cuyo número determine la legislación electoral vigente, y los presidentes de comunidad quienes tendrán el carácter de municipales en términos de lo que establece la Constitución Local. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno no habrá autoridad intermedia."

³⁷ **Artículo 30.** La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo



B. Se impugnan los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad federativa.³⁸ Su existencia queda acreditada con copia certificada del ejemplar de la referida publicación oficial correspondiente a esa fecha.³⁹

C. Se impugna el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.⁴⁰ Su existencia queda acreditada con copia certificada del ejemplar de esa misma fecha de la referida publicación oficial local.⁴¹

V. OPORTUNIDAD

19. La impugnación de normas generales en una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos establecidos en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria,⁴² pues de lo contrario se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de ese mismo ordenamiento

prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

³⁸ **"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"presidente de comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor."

"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto; ..."

³⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 179 a 182.

⁴⁰ **"Artículo Segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se REFORMA el párrafo primero del ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO del Decreto número ciento cuarenta y nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue:

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala."

⁴¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 433 y 434.

⁴² **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



legal⁴³ y, por ende, deberá sobreseerse respecto de ellas en términos del diverso artículo 20, fracción II, de la propia ley.⁴⁴ En atención a que en el presente asunto se impugnan diversas disposiciones de carácter general cuya publicación se realizó en momentos distintos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada una de ellas.

A

20. Artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Como ya se mencionó, el texto vigente de este precepto fue publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil cuatro, por lo que su impugnación el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve claramente resulta **extemporánea** en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria. Incluso, suponiendo que se tratara de una norma general que requiriera de un acto ulterior de aplicación para surtir efectos, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles en relación con el artículo 1o. de la ley reglamentaria, que dicho precepto legal ya había tenido efectos para el Municipio actor varios años antes de su impugnación en el presente juicio, pues la figura de presidente de comunidad con el carácter que le confiere dicho artículo 3 había entrado en funciones desde las administraciones anteriores del Municipio actor. Tan es así que, como se refirió en el apartado de antecedentes (*supra* párrafo 3), en la elección de junio de dos mil dieciséis no sólo se renovaron los integrantes del Ayuntamiento, sino también los presidentes de comunidad del Municipio. En consecuencia, respecto de este artículo se actualiza la causa de improcedencia prevista en el citado artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria⁴⁵ y, por ende, debe **sobreseerse** en la controversia constitucional en relación con él.

⁴³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁴⁴ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

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

⁴⁵ Véase *supra* nota 43.

**B**

21. Artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Estos dos preceptos legales fueron impugnados con motivo de la expedición del Decreto No. 75 que adelantó su entrada en vigor,⁴⁶ es decir, no fueron controvertidos por su publicación sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el Municipio actor. De este modo, que la impugnación de esos dos artículos pueda considerarse oportuna en términos de la ley reglamentaria depende necesariamente de que se haya impugnado a tiempo el acto cuya vigencia haya actualizado *por vez primera* la afectación que el promovente les atribuye.

22. Efectivamente, el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien de su *primer acto de aplicación*.⁴⁷ Asimismo, el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio.⁴⁸ Ello significa que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación "*una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto*

⁴⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 2 y 15.

⁴⁷ Véase *supra* nota 42.

⁴⁸ Véase la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P.XIV/2009 cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL. El acto de aplicación con motivo del cual puede promoverse una controversia constitucional puede ser una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor. De esta manera, el supuesto de procedencia de la controversia consistente en el primer acto de aplicación de la norma, debe interpretarse en un sentido amplio, es decir, como una concreción normativa que al actualizar el supuesto de la norma, hace efectiva la impugnación.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1152, «número de registro digital: 167542» (énfasis añadido).



dirigido en forma concreta y específica al actor".⁴⁹ Dado que en controversias constitucionales, a diferencia de otros medios de control constitucional, rige un concepto amplio del principio de afectación,⁵⁰ para considerar que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general, en el sentido de la ley reglamentaria es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

23. En el presente caso claramente se actualiza este supuesto, pues el Decreto No. 75 adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas. Como ya se señaló en el apartado de antecedentes (*supra* párrafos 4 y 5), aunque originalmente estaba previsto que ello no sucediera sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del Ayuntamiento del Municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75 eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del Municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete automáticamente adquirieron derecho a voto en las sesiones de Cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del Decreto No. 75 bastó para que en el Municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.

24. Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*,⁵¹ en este caso en particular es claro que los artículos 4, definición

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.42/2015 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33, «número de registro digital: 2010668».

⁵¹ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala con clave 1a.CCVI/2018 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.",



novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo a través de él que se generó la afectación que alega el actor. De este modo, si la demanda se presentó el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de aquellos preceptos resulta **oportuna**.

C

25. Artículo Segundo del Decreto No. 75. Como recién se mencionó, este precepto fue impugnado con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Si conforme a la multicitada fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria el plazo para impugnar esta disposición de carácter general transcurrió del dos de enero de dos mil diecinueve al trece de febrero siguiente, entonces es evidente que su impugnación el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve resulta **oportuna**.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. De que la impugnación de un acto en controversia constitucional sea oportuna no se sigue necesariamente que el medio de impugnación promovido contra aquél sea procedente. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las normas generales reclamadas cuya impugnación sí fue realizada a tiempo se actualiza alguna otra causa de improcedencia que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.

27. Por un lado, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala invoca en su escrito de contestación a la demanda la causa de improcedencia relativa a la **falta de interés legítimo** del Municipio actor.⁵² Concretamente, el Poder

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, «número de registro digital: 2018780».

⁵² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 76 y 77.



demandado sostiene que en los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente no se habían planteado argumentos encaminados a demostrar una afectación en su esfera competencial, o bien que el Congreso Local hubiera asumido atribuciones que no le correspondían al emitir el Decreto No. 75, sino únicamente una vulneración a su integración. Considera que estos planteamientos del actor no podían ser materia de una controversia constitucional y, por consiguiente, que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.⁵³

28. La causa de improcedencia invocada debe **desestimarse**. Contrariamente a lo que alega el Poder Legislativo demandado, el Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*".⁵⁴ En esta tesitura, desde hace tiempo el propio Tribunal Pleno aclaró que, en la medida que la integración del Ayuntamiento es una de las principales prerrogativas que reconoce el artículo 115 de la Constitución Federal a los Municipios, y tiene como fin preservar la autonomía política de las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, los Municipios indudablemente cuentan con interés legítimo para combatir en controversia constitucional las normas o actos que la vulneren.⁵⁵

29. Pues bien, de la lectura integral de la demanda se advierte que el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, plantea que la expedición del Decreto No. 75 indebidamente adelanta la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala,

⁵³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

⁵⁴ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.42/2015 (10a.) citada en *supra* nota 50.

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.84/2001, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 925, «número de registro digital: 189325».



provocando que los presidentes de comunidad en funciones adquieran derecho a voto en las sesiones de Cabildo y se equiparen a los regidores, alterando así la integración del Ayuntamiento. Si la cuestión efectivamente planteada está encaminada a demostrar que los actos impugnados vulneran la integración municipal, entonces en el presente caso se satisface el principio de afectación necesario para considerar que el actor cuenta con interés legítimo. No es obstáculo a esta conclusión, que el Poder Legislativo demandado afirme en esta misma parte que "*la aprobación del Decreto (sic) 75 fue realizada en ejercicio exclusivo de la competencia establecida en favor del Congreso Local*",⁵⁶ pues esa es en todo caso una cuestión que involucra el estudio del fondo de la controversia y, en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno,⁵⁷ no puede justificar la improcedencia del medio de impugnación.

30. Por otro lado, aunque no se haya planteado por alguna de las partes, esta Suprema Corte considera apropiado explicar brevemente en este apartado por qué en el presente asunto no puede considerarse que se impugnan **normas generales en materia electoral**, ni se actualiza tampoco, por ende, la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.⁵⁸ También en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno,⁵⁹ para poderse

⁵⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, foja 80.

⁵⁷ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.92/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, «número de registro digital: 193266».

⁵⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral."

⁵⁹ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.125/2007, cuyos rubro y texto son: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' –normas generales en materia electoral–, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral



decretar la improcedencia de una controversia constitucional por actualizarse este supuesto, las normas generales cuestionadas deben versar sobre lo que se denomina "materia electoral directa". Esto significa básicamente que para desembocar en la improcedencia del presente medio de impugnación dichas disposiciones generales debían involucrar la regulación de algún procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular, o bien, la integración de los organismos administrativos encargados de garantizar la legalidad de esos procedimientos electorales en estricto sentido.⁶⁰ De este modo, dado que en el presente asunto las normas generales impugnadas no regulan alguno de estos elementos, sino simplemente las atribuciones, la organización y el funcionamiento de los órganos municipales del Estado de Tlaxcala, entonces no puede hablarse de que se trate de normas generales en materia electoral en el sentido de la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.

31. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe

directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado: por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 1280, «número de registro digital: 170703» (énfasis añadido).

⁶⁰ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.49/2005, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 1019, «número de registro digital: 178487».



concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** en relación con las siguientes normas de carácter general:

A. Los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

B. El artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VII. ESTUDIO DE FONDO

32. Por cuestión de método y claridad en la exposición, en atención a que las normas generales impugnadas no se cuestionan exactamente por vicios idénticos, el Tribunal Pleno estudiará por separado su constitucionalidad. Sin embargo, dado que la hipotética declaración de invalidez de los artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala necesariamente traería como consecuencia la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, pues el único objeto de este último fue adelantar la entrada en vigor de los primeros, en primer lugar se abordará la constitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (**A**). Sólo en caso de que se sostenga la validez de alguno de ellos, entonces se procederá a analizar la constitucionalidad por vicios propios del artículo segundo del Decreto No. 75 (**B**).

A

33. Artículos 4, definición novena y 120, fracción I de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Los preceptos impugnados confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del Ayuntamiento a raíz de su incorporación al Cabildo con derecho de voto. A continuación, se presenta un cuadro comparativo para demostrar con más claridad cuáles fueron las modificaciones de las que se duele la parte actora:



Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto anterior a la reforma	Texto reformado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho mediante el Decreto No. 149
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"...</p> <p>"Presidente de Comunidad: Al representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada en su circunscripción territorial la función administrativa municipal."</p>	<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"...</p> <p>"Presidente de Comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor."</p>
<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>"I. Acudir a las sesiones de Cabildo sólo con voz. ..."</p>	<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto: ..."</p>

34. Conceptos de invalidez.⁶¹ El Municipio actor argumenta que la integración de los presidentes de comunidad al Cabildo con carácter similar al del regidor y con derecho de voto en sus sesiones, como disponen los preceptos impugnados, es contraria al diseño orgánico municipal previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal. Sostiene que de este precepto constitucional se desprende que los Ayuntamientos deben ser integrados exclusivamente por un presidente Municipal, y los regidores y síndicos que determine la ley; tan es así que, esa es la situación que se replica en el tercer párrafo del artículo 90 de la Constitución Local. En su concepto esto implica que sólo tales funcionarios puedan válidamente integrar el Cabildo municipal y, por tanto, tener derecho de voto en él.⁶²

35. Contestación del Poder Legislativo demandado.⁶³ Por su parte, el Congreso del Estado de Tlaxcala afirma que sí tenía atribuciones para expedir

⁶¹ En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno suplirá la deficiencia de la demanda y de su contestación.

⁶² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 12 a 16.

⁶³ El Poder Ejecutivo demandado no esgrimió argumentos contra el concepto de invalidez.



las disposiciones impugnadas. Argumenta que otorgar el derecho de voto a los presidentes de comunidad se justifica a la luz del principio de progresividad. Sostiene que éste no es sólo aplicable a las personas físicas sino también a las facultades de las autoridades. Explica que retirar el derecho al voto a los presidentes de comunidad implicaría aplicar una medida regresiva en perjuicio de los funcionarios a favor de los cuales ya existía un derecho adquirido y, además, de los ciudadanos a los que aquéllos representan.⁶⁴

36. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con estos dos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se desprende una pregunta constitucional específica de cuya respuesta depende la validez de los mismos:

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

37. A continuación, se aborda con detenimiento esta cuestión.

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

38. No está a discusión que el cargo de "presidente de comunidad" previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los Ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es claro en el sentido de que el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra "*por un presidente o presidenta municipal, y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*".⁶⁵ También es claro, sin embargo, que los tres cargos municipales

⁶⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 80 a 89.

⁶⁵ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:



a que se refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un Municipio. Desde cualquier policía municipal hasta el titular de la Secretaría de un Ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman parte de la administración pública municipal, pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones de Cabildo del respectivo Municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

39. Este Tribunal Pleno considera que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal arroja con claridad que, como alega el Municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este pre-

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores."



cepto constitucional. Como se explica enseguida, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al Ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los Municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere necesariamente que las decisiones del Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia Norma Fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del Cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en esa disposición constitucional, o sea, el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

40. En primer lugar, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un Municipio sólo pueden ejercerse a través de su Ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que: "[l]a competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva".⁶⁶ Si, de acuerdo con el texto constitucional, el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces, integrar formalmente el Ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del Municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo, "integrar" un Ayuntamiento en sentido constitucional comprende necesariamente la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de Cabildo.

41. Pues bien, al disponer explícitamente que un Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal implícitamente también prohíbe que en las sesiones del Cabildo municipal voten personas que

⁶⁶ Ídem.



no ostenten alguno de esos tres cargos. En otras palabras, la especificación con carácter limitativo de los distintos funcionarios que integran el Ayuntamiento representa a su vez un impedimento constitucional del resto de la población para votar en sus asambleas deliberativas. De lo contrario, las decisiones de gobierno municipal se compartirían con funcionarios ajenos al Ayuntamiento y, por ende, las competencias constitucionales del Municipio no se ejercerían de manera exclusiva por ese órgano colegiado, vulnerándose así un mandato constitucional expreso.

42. De este modo, atendiendo a la letra de este precepto de la Constitución Federal, todos los demás funcionarios públicos que formen parte de la estructura orgánica municipal pero que no tengan el carácter de presidente(a) municipal, síndico(a) o regidor(a), carecen de atribuciones para votar en las sesiones de Cabildo y, por tanto, el ejercicio de sus facultades está supeditado a las decisiones del Ayuntamiento como órgano máximo de gobierno en el Municipio. Si bien dichas autoridades auxiliares o subordinadas normalmente tienen facultades específicas en la demarcación territorial, muchas veces reglamentadas, incluso, en leyes generales o estatales, aquéllas no conllevan el ejercicio de una competencia originaria y, por consiguiente, se entienden delegadas o derivadas del Ayuntamiento.

43. En segundo lugar, el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que entes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

44. En la exposición de motivos de la principal iniciativa que originó esta reforma, por ejemplo, quedó de manifiesto la percepción de que aunque los Municipios en teoría tuvieran reconocida constitucionalmente libertad, personalidad jurídica y patrimonio propio, eran muy frecuentes los casos en que los



Poderes Ejecutivos y Legislativos de los Estados se inmiscuían en el ejercicio de las competencias municipales.⁶⁷ Para afrontar esta situación se propuso introducir expresamente el principio de autonomía municipal en la Constitución Federal y garantizarlo a través de diversas medidas tendentes a eliminar cualquier tipo de intromisión indebida de agentes externos en las decisiones de gobierno municipal.⁶⁸ Específicamente en relación con la designación de los servidores públicos municipales, se planteó explicitar que la potestad de nombrar a todos los funcionarios titulares "*que no (fueran) miembros del Ayuntamiento como órgano colegiado*" correspondería exclusivamente al propio Ayuntamiento y, además, que estaría completamente vedado a las Legislaturas Estatales constituir algún órgano como instancia de decisión municipal en lugar de aquél.⁶⁹ En el documento se advierte, pues, una intención inequívoca de excluir completamente de las determinaciones que se tomarían en las sesiones del Cabildo municipal a funcionarios o particulares que no fueran integrantes del Ayuntamiento.

45. Esta visión en torno a la necesidad de fortalecer la autonomía municipal frente a otros poderes a través de la protección reforzada de las atribuciones del Ayuntamiento como su órgano de gobierno fue confirmada e, incluso, potenciada en los dictámenes a las iniciativas que fueron elaborados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Por un lado, el dictamen de la Cámara de

⁶⁷ Véase la Iniciativa de reformas a los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (fortalecimiento municipal), *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año I, no. 16, viernes tres de abril de mil novecientos noventa y ocho, página 8 ("Se les reconoce [a los Municipios] personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las Legislaturas Locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.").

⁶⁸ Véase ídem. ("Esta realidad... [es motivo] suficiente para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una auténtica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas: ...").

⁶⁹ Véase ídem. páginas 8 y 9 ("...en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las Legislaturas Locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del Ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al Ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.") (Énfasis añadido).



Diputados se refirió al problema de la intromisión tanto de la Federación como de los Estados en el ámbito exclusivo municipal.⁷⁰ Para contrarrestar esta situación se consideró que era necesario no solamente establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente por instituciones que tuvieran "*base constitucional*", sino además especificar en la propia norma fundamental que la fórmula de integración de todos los Ayuntamientos del país sería exclusivamente la de un presidente municipal, y los síndicos y regidores señalados por la ley.⁷¹

46. Por su parte, en el dictamen del Senado de la República simplemente se reiteró la problemática identificada por la colegisladora, y se retomaron las consideraciones y medidas propuestas por ella para afrontarla.⁷² Es decir, du-

⁷⁰ Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año II, no. 286, quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, página 10. ("Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.")

⁷¹ Véase *ibíd.*, página 11. ("Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del Municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el Ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Consejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los Ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.") (Énfasis añadido).

⁷² Véase la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, Senado de la República, LVII Legislatura, año II, segundo periodo extraordinario, sesión no. 7, veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve, disponible en la dirección web: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1015 ("De la misma manera se participa de las argumentaciones vertidas en el dictamen de la Colegisladora, sobre la conveniencia de solamente ocuparse en este momento del proceso legislativo, de la reforma y modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se contrae al marco constitucional concerniente a los Municipios, por los mismos argumentos expresados por la colegisladora, y por los que en párrafos subsecuentes se mencionarán en el cuerpo de este dictamen...") (Énfasis añadido).



rante la discusión del documento de reformas en el Pleno del Senado nadie cuestionó el objetivo de fortalecer la autonomía municipal, ni tampoco los medios para lograrlo. La Cámara revisora únicamente hizo dos correcciones de estilo a la propuesta de la Cámara de Diputados, mismas que también fueron aprobadas por unanimidad.⁷³ De este modo, es válido concluir que la finalidad de la modificación a la fracción I del artículo 115 constitucional para especificar los cargos que integran un Ayuntamiento era excluir completamente a otros poderes y niveles de las decisiones de gobierno municipal. Se trata, por tanto, de un elemento concluyente en el sentido de que no está permitido a los Congresos Estatales conferir derecho a votar en las sesiones del Cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

47. En tercer lugar, quizás lo más relevante, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del Municipio Libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el Ayuntamiento ejerce la autonomía municipal, desde luego, pero también con los diversos preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.

48. Así, por un lado, el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo,⁷⁴ pues esta última es la disposición que

⁷³ Véase ídem. ("Si bien la minuta con proyecto de decreto remitida por la H. Colegisladora, contiene las propuestas de reformas y adiciones antes reseñadas, a consideración y juicio de las comisiones unidas dictaminadoras que presentan este proyecto, estiman que es conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a dicha minuta, siempre con el ánimo de cumplir con los propósitos que compartimos tal y como ha sido señalado en las consideraciones de este dictamen.").

⁷⁴ **"Artículo 115. ...**

"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 regla-



impone los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los Municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

49. Si como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integran-

mentos, 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;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; ..."



tes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo. De hacerlo así se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es precisamente impedir que las Legislaturas Locales invadan las competencias originarias del Municipio. Esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.

50. Por otro lado, el multicitado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal también debe interpretarse en función de los diversos principios constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un Ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra norma fundamental establece diversas condiciones y garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal. Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I,⁷⁵ 115, fracción I,⁷⁶ y 116, fracción IV, inciso a),⁷⁷

⁷⁵ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los



todos ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos deberá realizarse por *elección directa*, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que, con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2o., apartado A, fracción VII,⁷⁸ y 35, fracción II,⁷⁹ de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los Ayuntamientos del país debe respetarse el principio de *paridad de gé-*

ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro."

⁷⁶ Véase *supra* nota 65.

⁷⁷ "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; ..."

⁷⁸ "**Artículo 2o.** ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. ..."

⁷⁹ "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."



nero tanto en su vertiente vertical como en la horizontal.⁸⁰ Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios opere el principio de *representación proporcional*.⁸¹

51. Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las legislaturas estatales incorporar con derecho de voto al Cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición, simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los Ayuntamientos del país tuvieran plena aplicabilidad los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una Legislatura Local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del Cabildo no fuera popular sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien, que no hubiera candidaturas de representación proporcional.

52. Además de que en tal supuesto las decisiones del máximo órgano de gobierno municipal claramente estarían siendo tomadas por –en el mejor de los casos consensuadas con– personas cuya elección no estuvo sujeta a las condiciones mínimas que establece la Norma Fundamental, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tampoco sería idóneo para corregir esos vicios, pues éste fue creado para garantizar la vigencia de todos los principios que rigen la materia electoral, pero únicamente frente a elecciones con base constitucional. En otras palabras, si un cargo municipal no goza de reconocimiento a nivel constitucional, entonces su designación no está sujeta necesariamente al control de la jurisdicción constitucional en materia electoral, ni estará realmente garantizado su pleno sometimiento a las normas de la Constitución Fede-

⁸⁰ Véase la contradicción de tesis 44/2016, resuelta el quince de octubre de dos mil diecinueve en este punto por unanimidad de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁸¹ "Artículo 115. ...

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



ral que regulan las elecciones municipales. Al validar un acto legislativo en ese sentido, por lo tanto, esta Suprema Corte también incidiría indebidamente en las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación para garantizar la constitucionalidad de las elecciones municipales.

53. Específicamente en el caso que nos ocupa, al no estar asegurado que la integración de un Ayuntamiento cumpla con todas las condiciones democráticas que establece la Constitución Federal, el legislador local siempre estaría en posibilidad de distorsionar la configuración de ese órgano de gobierno y, por consiguiente, de alterar a su conveniencia la toma de decisiones en el Municipio eludiendo requisitos constitucionales. Tan es así, que si uno observa la lista de presidentes de comunidad del Municipio actor, es evidente que su elección no cumple con el principio de paridad de género, pues el número de varones (once) supera con creces al de mujeres (una).⁸² Incluso la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –máxima autoridad en la materia, salvo por lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional– ha sostenido que la elección de estos cargos auxiliares a los Ayuntamientos de Tlaxcala no debe ser considerada para efectos de determinar los límites constitucionales de sobre y subrepresentación en las elecciones municipales ni, por tanto, para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.⁸³ En esta tesitura, permitir al legislador de Tlaxcala integrar a los presidentes de comunidad con derecho de voto en las sesiones de Cabildo claramente sería disfuncional a los principios constitucionales que rigen las elecciones municipales y a sus garantías, pues comprometería de sobremanera su vigencia en los Municipios de esa entidad federativa.

54. Por último, íntimamente vinculado con lo anterior, la evolución histórica del régimen constitucional municipal ha transitado decididamente en el sentido de

⁸² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 1 y 2.

⁸³ Véase la resolución recaída al expediente SUP-REC-774/2016 y sus acumulados, páginas 65 a 67 ("Por tanto, si los presidentes de comunidad no forman parte del Ayuntamiento, resulta claro que los mismos no deben ser considerados para fijar los límites de sub-representación y sobre-representación, toda vez que, como ya se expuso con anterioridad, la totalidad de los miembros del Ayuntamiento se conforman de manera exclusiva con el presidente municipal, síndico y sus respectivos regidores. En ese sentido, se declaran infundados los agravios en los que los recurrentes aducen que los presidentes de comunidad deben considerarse como parte del Ayuntamiento para efectos de la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.") (Énfasis omitido).



consolidar al Municipio como un orden autónomo de gobierno. Este desarrollo normativo constitucional ha desembocado en la reducción al mínimo indispensable de las interferencias permitidas en las competencias propiamente municipales por parte de los Estados o la Federación y, a la vez, en el fortalecimiento gradual de las garantías procesales y orgánico-institucionales para que los Municipios puedan combatir jurisdiccionalmente cualquier exceso a manos de los otros poderes o niveles de gobierno. Los cambios al Texto Constitucional, por tanto, claramente han ido en el sentido de garantizar que la autonomía municipal sea la regla y, en cambio, la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción.

55. Por una parte, en la Constitución Federal se han ido introduciendo gradualmente diversos candados para que la intervención de los poderes estatales en el ejercicio de competencias municipales sea de carácter extraordinario y excepcional. En este sentido, por ejemplo, en febrero de mil novecientos ochenta y tres se introdujo al texto de la fracción I del artículo 115 constitucional un procedimiento específico a agotar por los Congresos Locales para que pudiera proceder la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación de mandato a los miembros de los Ayuntamientos.⁸⁴ Como ha sostenido el Tribunal Pleno en diversas ocasiones,⁸⁵ con esta importante reforma se buscó que la interferencia de los legisladores locales sobre el mandato que por decisión popular ejercen los Ayuntamientos pudiera darse sólo cuando estuviera plenamente justificado y después de un gravoso procedimiento donde quedara acreditada fehacientemente dicha necesidad.⁸⁶

56. Asimismo, ante la insuficiencia de ese marco jurídico para impedir la indebida intervención de otros poderes o niveles en el gobierno municipal, algu-

⁸⁴ Véase *supra* nota 65.

⁸⁵ Véase la controversia constitucional 9/2000, página 255, y la controversia constitucional 49/2003, páginas 70 a 71.

⁸⁶ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 115/2004, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de dos mil cuatro, página 651, «número de registro digital: 180168».



nos años después se aprobó la ya referida reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve (*supra* párrafos 43 a 46). A través de ella se establecieron los también ya referidos límites a la actividad legislativa estatal en materia municipal (*supra* párrafo 48) y, además, se regularon más detalladamente los distintos supuestos en que los Estados de la República excepcionalmente podían asumir competencias originarias municipales.

57. Finalmente, mientras que las intervenciones en los Municipios se volvían cada vez más extraordinarias y se sujetaban a procedimientos más gravosos para los Congresos Estatales, las garantías jurisdiccionales para someter dichas intervenciones a control de constitucionalidad, en cambio, se han vuelto más completas y expeditas que nunca. Concretamente, con el paso del tiempo, particularmente a partir de la conocida reforma constitucional al Poder Judicial de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se ha ido fortaleciendo de manera notoria la garantía jurisdiccional de las atribuciones constitucionales del Municipio. Incluso, la ya citada jurisprudencia de esta Suprema Corte que reconoce interés jurídico a los Municipios para defender su integración por vía de la controversia constitucional es reflejo de esta evolución normativa.⁸⁷ El desarrollo de la Constitución Federal se ha traducido en un régimen que garantiza jurisdiccionalmente que la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción y, en cambio, la autonomía municipal la regla.

58. En suma, si se atiende a la evolución del régimen constitucional del Municipio Libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al Cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría francamente en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del Legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.

⁸⁷ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.84/2001 citada en *supra* nota 55.



59. Por todas estas razones la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez esgrimido por el Municipio actor y suficiente para **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. Dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones. Con ello vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

60. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Legislativo de Tlaxcala argumente que privar de este derecho a los presidentes de comunidad sería una medida regresiva y violatoria de derechos adquiridos, tanto de las autoridades afectadas como de las personas quienes las eligieron. En primer lugar, contrariamente a lo que sugiere el poder demandado, el principio de progresividad de los derechos humanos no es aplicable como tal a las facultades de las autoridades ni puede, por consiguiente, justificar válidamente la aplicación de criterios en ese sentido para proteger las atribuciones de los poderes públicos. Los principios previstos en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional claramente son normas para proteger a las *personas*, no a los órganos del Estado.⁸⁸ Y aunque quienes ocupen cargos públicos ciertamente tienen derechos humanos, éstos no derivan de su carácter de autoridad. Al contrario, la Constitución Federal es categórica en el sentido de que las autoridades del país únicamente son destinatarios de las obligaciones de derechos humanos, pero nunca sus beneficiarios.

61. En esta tesitura, cuando la Suprema Corte se ha referido a la "no regresividad" como exigencia para evaluar la posible afectación a ciertas garantías orgánico-institucionales en las entidades federativas, normalmente en asuntos

⁸⁸ "Artículo 1o. ...

"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."



vinculados al principio de independencia judicial previsto en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, el Máximo Tribunal siempre ha dejado en claro que no se estaba refiriendo al principio de progresividad de los derechos humanos.⁸⁹ Se trata de un criterio diverso encaminado específicamente a determinar la razonabilidad de aquellas medidas que modifiquen la forma en que hasta entonces las entidades federativas han garantizado ciertos principios institucionales, cuando la Constitución Federal les reconoce cierta libertad configurativa en su implementación. Sin embargo, en relación con los distintos *cargos* que pueden integrar con derecho a voto un Ayuntamiento, no hay tal libertad configurativa para las entidades federativas. La hay únicamente en torno al *número* de síndicos y regidores, desde luego siempre y cuando dicho número respete a su vez los distintos principios establecidos en la Constitución Federal (p.ej. paridad de género, representación proporcional, legalidad, etcétera). Por tanto, el principio invocado por el poder demandado no es aplicable en modo alguno en este asunto.

62. En segundo lugar, independientemente de que nunca se podrá concluir válidamente que existe un derecho adquirido cuando éste se pretenda sostener en normas estimadas inconstitucionales, como sucede en el caso, ya se señaló líneas arriba (*supra* párrafos 3, 4 y 33) que la elección de los actuales presidentes de comunidad en el Estado de Tlaxcala se hizo bajo una normativa que no les confería derecho de voto en el Cabildo municipal. De este modo, tampoco puede hablarse de una violación al derecho fundamental a voto activo ni pasivo a raíz de la declaración de invalidez de los preceptos legales impugnados, pues simplemente no es razonable concluir que al momento de realizarse la elección la ciudadanía haya votado por presidentes de comunidad que

⁸⁹ Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 165/2018, página 42 ("...cuando se dice que las entidades federativas, ante el doble mandato establecido en la fracción III del artículo 116 constitucional, deben salvaguardar la permanencia de los elementos y previsiones que formen parte de las garantías de independencia judicial bajo una exigencia razonable de no regresividad, no debe confundirse con nuestra doctrina sobre la regresividad en materia de derechos humanos.") (Énfasis añadido). El mismo criterio ha sido aplicado en las controversias constitucionales 81/2010, páginas 114 y 120, y 99/2016, página 102, y se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 29/2012, cuyo rubro es: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de dos mil doce, página 89, «número de registro digital: 2001845».



tendrían conferida esa atribución. Mientras que la legislación estatal vigente en ese momento disponía exactamente lo contrario, no hay constancia alguna en autos de que la constitucionalidad de los preceptos derogados haya sido entonces controvertida por los funcionarios municipales afectados. De este modo, tampoco ese argumento podría llevar a esta Suprema Corte a reconocer la validez de los dos artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

B

63. Artículo segundo del Decreto No. 75. Como ya se mencionó, este precepto reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo aquí impugnado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno. Su redacción es del tenor siguiente:

"Artículo segundo. Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se REFORMA el párrafo primero del ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I, del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: *'Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.'*"

64. Conceptos de invalidez. Respecto de este artículo el Municipio actor hace valer tanto violaciones procesales como de contenido. Señala, por una parte, que el Congreso del Estado de Tlaxcala cometió diversas irregularidades durante el proceso legislativo, mismas que resultan violatorias de los artículos 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución Federal. Concretamente, aduce que: (i) no existió el acuerdo de inicio o radicación del expediente legislativo; (ii) el escrito que contenía la iniciativa de reforma no fue presentado ante el presidente del Congreso Local como establecía el artículo 114 del reglamento interior, sino ante la Honorable Asamblea; (iii) no existe certeza jurídica sobre el orden del día y la



fecha en la que se dio primera lectura de la iniciativa; (iv) la iniciativa fue turnada a las comisiones dictaminadoras por la encargada de despacho de la Secretaría Parlamentaria del Congreso Local, no por la titular; (v) no existe certeza jurídica de que el dictamen de la iniciativa se haya rendido dentro de los treinta días que establecía el artículo 76 del Reglamento Interior y, por último, (vi) no existe el acta en la que conste la discusión y aprobación del decreto.⁹⁰

65. Por otra parte, en relación con el contenido de esa norma, el Municipio actor alega que el artículo segundo del Decreto No. 75 vulnera los artículos 14, 16 y 115, fracción I, de la Constitución Federal, pues reforma una disposición que no había entrado en vigor y dispone sin fundamentación ni motivación alguna la aplicación retroactiva en el Municipio de una ley que tiene repercusiones directas en la integración de su Ayuntamiento. Afirma que no es posible jurídicamente dar efectos a reformas legales que incidan en la integración de un Ayuntamiento una vez que éste ya ha sido electo y se encuentre en funciones.⁹¹

66. Contestación de las autoridades demandadas. Respecto de los planteamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo, el Poder Legislativo Local señala que, contrariamente a lo alegado, sí siguió el procedimiento previsto para ello en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala. Concretamente, afirma que la iniciativa de reforma fue presentada por el diputado Víctor Manuel Báez López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, y que ésta fue turnada a las Comisiones Unidas de Asuntos Electorales y de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia, y Asuntos Políticos del Congreso del Estado de Tlaxcala, para la elaboración del dictamen con proyecto de decreto correspondiente. Sostiene que ese dictamen fue presentado ante el Pleno del Congreso Estatal el cinco de diciembre de dos mil dieciocho y, por último, señala que el mismo fue leído, discutido, votado y aprobado también por el Pleno en sesión pública celebrada el once de diciembre de dos mil dieciocho.⁹² Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala responde que su intervención en el proceso legislativo se había limitado a la publicación de la ley de manera subordinada al Poder Legis-

⁹⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, fojas 6 a 10.

⁹¹ Véase *ibíd.*, fojas 3 y 6 a 15.

⁹² Véase *ibíd.*, fojas 90 y 91.



lativo Local. Por lo anterior, solicita que se declare la validez de la sanción y promulgación del Decreto impugnado.⁹³

67. En relación con el argumento de aplicación retroactiva de la ley, el Poder Legislativo Local simplemente reiteró que tenía atribuciones para tomar la determinación de adelantar la entrada en vigor de las modificaciones a la ley municipal de la entidad porque ya estaba vigente el artículo transitorio que establecía su *vacatio legis*. Sostuvo, además, que la figura de presidente de comunidad ya existía con anterioridad a las reformas y que la medida simplemente buscaba restablecer un derecho reconocido a los presidentes de comunidad desde mil novecientos ochenta y tres.⁹⁴ Por su parte, el Poder Ejecutivo demandado no hizo referencia a esta cuestión en su contestación.

68. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con el artículo segundo del Decreto No. 75 se desprenden dos preguntas jurídicas específicas de cuya respuesta dependería la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese precepto *por vicios propios*:

1. ¿Se acreditaron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo en la expedición del Decreto No. 75?

2. ¿Es constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un Ayuntamiento ya electo?

69. Sin embargo, como se había anticipado al inicio de este apartado, en el presente asunto es innecesario abordar estos planteamientos. Dada la inminente declaración de invalidez de las normas cuya entrada en vigor adelantó el artículo aquí impugnado, éste ya no podrá subsistir por sí mismo. Si la única consecuencia jurídica del artículo segundo del Decreto No. 75 aquí controvertido era modificar un artículo transitorio para así adelantar la entrada en vigor de las dos normas generales que recién han sido consideradas inválidas por este Tribunal Pleno, entonces a ningún efecto práctico llevaría analizar su inconstitucionalidad por vicios propios. La norma aquí analizada presenta el mismo vicio

⁹³ Véase *ibíd.*, fojas 428 a 430.

⁹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 91 a 93.



de inconstitucionalidad que aquéllas, pues no se puede válidamente adelantar la vigencia de normas inconstitucionales. Por consiguiente, analizar los planteamientos del actor contra esa disposición no podría llevar a un resultado distinto a la declaración de invalidez. Dicho de otra manera, independientemente de que los conceptos de invalidez formulados contra este precepto se estimaran fundados o no, la pretensión que con ellos buscaba el Municipio actor quedará satisfecha y, por tanto, deviene innecesario su análisis.⁹⁵

70. Así, al haberse determinado que son inconstitucionales los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, es igualmente inconstitucional el precepto impugnado cuyo único objeto fue adelantar su entrada en vigor para hacerlas aplicables al Ayuntamiento actual del Municipio actor. Por tanto, también **debe declararse la invalidez** del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VIII. EFECTOS

71. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,⁹⁶ procede fijar los efectos y alcances de la sentencia. Por cuestión de claridad, primero se precisarán las normas generales sobre las cuales operarán declaraciones de invalidez (**A**). Posteriormente se

⁹⁵ Véase, por analogía, la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «número de registro digital: 193258». En sentido similar se resolvieron las controversias constitucionales 121/2017, páginas 47 y 48; 173/2016, páginas 71 y 72, y 67/2016, páginas 42 y 43.

⁹⁶ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



especificarán sus ámbitos de vigencia, es decir, las partes frente a las cuales tales declaraciones de invalidez surtirán sus efectos, así como el momento a partir del que lo harán (**B**).

A

72. Declaraciones de invalidez. En el apartado anterior se concluyó que debe declararse la **invalidez directa** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho Periódico Oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Como se explicó, dichos preceptos son inconstitucionales porque el Congreso del Estado de Tlaxcala no podía válidamente incorporar con derecho a voto a los presidentes de comunidad al Cabildo municipal, ni tampoco adelantar la fecha de entrada en vigor de las disposiciones legales en ese sentido.

73. No obstante, en términos de lo dispuesto en la recién referida fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también debe declararse la **invalidez, por extensión**, del primer párrafo del artículo primero transitorio del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.⁹⁷ Dicho párrafo ciertamente no fue señalado como norma impugnada en la presente controversia. Sin embargo, dada su función accesorio como precepto de carácter transitorio encaminado única y exclusivamente a determinar en el Estado de Tlaxcala la fecha de entrada en vigor de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, su validez depende completamente de la de éstos. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Pleno sobre invalidez de normas por extensión o indirecta,⁹⁸

⁹⁷ Véase *supra* nota 8.

⁹⁸ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 32/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1169, «número de registro digital: 176056», así como la diversa con clave P./J. 53/2010, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES



aplicable plenamente en este aspecto específico tanto a acciones de inconstitucionalidad como a controversias constitucionales,⁹⁹ si el único objeto del párrafo en comento era sujetar a una condición suspensiva –o *vacatio legis*– la entrada en vigor de los preceptos que por contravenir materialmente la Constitución Federal enseguida serán declarados inválidos, entonces el contenido de aquél descansa por completo en el de éstos y, por ende, debe seguir su misma suerte.

74. Reviviscencia del régimen legal anterior a las normas declaradas inválidas. Por otra parte, este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emita comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*"¹⁰⁰ y, además, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Esto significa que los efectos que la Suprema Corte imprima a las sentencias estimatorias donde se analice la constitucionalidad de una norma de carácter general deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. Al mismo tiempo, sin embargo, significa que con tales efectos se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

75. En esta tesitura, para evitar un vacío legal que pudiera generar incertidumbre jurídica entre los funcionarios y habitantes del Municipio actor, e innecesariamente menoscabar las atribuciones legales con que sí cuentan válidamente los presidentes de comunidad en esa demarcación territorial, se debe decretar

Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", *ibid.*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564, «número de registro digital: 164820».

⁹⁹ Así se ha determinado, por ejemplo, en las controversias constitucionales 179/2017, páginas 93 y 94, y 81/2017, página 44.

¹⁰⁰ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, «número de registro digital: 170879».



la **reviviscencia**¹⁰¹ del contenido total de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, en su versión anterior a la expedición del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

76. Conviene señalar que este tipo de consecuencia jurídica frente a las declaraciones de invalidez de normas generales estimadas inconstitucionales no es ajeno a la naturaleza de las controversias constitucionales como medio de impugnación. El Tribunal Pleno ha determinado la reviviscencia de normas generales recientemente, por ejemplo, en las controversias constitucionales **99/2016**¹⁰² y **165/2018**.¹⁰³ Además, con esta forma de proceder tampoco se genera efecto

¹⁰¹ La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia. Ésta consiste en restablecer la vigencia de las normas que regían una determinada situación anteriormente a la entrada en vigor de las normas declaradas inválidas. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 86/2007, cuyos rubro y texto son: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 778, «número de registro digital: 170878».

¹⁰² Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia de los artículos 91, fracción II, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰³ Resuelta el veintitrés de junio de dos mil veinte, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia del artículo 106, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, por



alguno que sea ajeno a la materia de la presente controversia constitucional, pues el contenido de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en su versión anterior a las reformas consideradas inválidas (véase el cuadro comparativo *supra*, párrafo 33), se refiere única y exclusivamente a las atribuciones de los presidentes de comunidad.

B

77. Ámbitos de vigencia de las determinaciones del fallo. Por otra parte, en términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,¹⁰⁴ así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,¹⁰⁵ dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autoricen la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas estatales de carácter general aquí estimadas inválidas fue planteada por un Municipio, las declaraciones de inva-

mayoría de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁰⁴ **Artículo 105.** ...

"I. ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹⁰⁵ **Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



lidez decretadas en este fallo tendrán efectos **únicamente respecto de las partes en la controversia**.¹⁰⁶ Como se ha explicado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno,¹⁰⁷ esto significa que aunque tales declaraciones ciertamente tendrán consecuencias en más de alguna persona u órgano en el Municipio involucrado, pues se refieren a normas generales de carácter estatal, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de las partes demandadas de respetar esa situación.

78. Lógicamente, dado que en este asunto por disposición constitucional expresa las declaraciones de invalidez no pueden tener efectos *erga omnes* en el Estado de Tlaxcala, entonces tampoco podría tenerlos la reviviscencia decretada como consecuencia de aquéllas. De este modo, también el restablecimiento del régimen legal anterior a las reformas aquí invalidadas tendrá efectos **únicamente respecto de las partes en la controversia**. Por tanto, los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en su versión anterior al Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de

¹⁰⁶ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.72/96, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de mil novecientos noventa y seis, página 249, «número de registro digital: 200015».

¹⁰⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 9/99, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281, «número de registro digital: 194295».



dos mil dieciocho, serán aplicables como consecuencia de este fallo únicamente en el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi de esa entidad federativa.

79. Finalmente, en términos de lo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁰⁸ así como en el artículo 45 de la ley reglamentaria,¹⁰⁹ dado que en el presente asunto no se está ante un supuesto de inconstitucionalidad de normas en *materia penal*, la declaración que este fallo haga en relación con la invalidez de alguna norma no puede tener efectos retroactivos.¹¹⁰ De este modo, las determinaciones tanto de invalidez como de reviviscencia de normas a las que se refiere este apartado surtirán sus efectos entre las partes **una vez que los puntos resolutivos de esta ejecutoria sean notificados al Congreso del Estado de Tlaxcala**. En consecuencia, a partir de ese momento los presidentes de comunidad en el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el Cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar *sólo con voz* en las sesiones respectivas.

80. Por lo expuesto y fundado,

¹⁰⁸ **Artículo 105.** ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

¹⁰⁹ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

¹¹⁰ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 74/97, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Novena Época, Tomo VI, septiembre de mil novecientos noventa y siete, página 548, «número de registro digital: 197686».



SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en términos del apartado **V** de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por extensión, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149, de conformidad con los apartados **VII** y **VIII** de esta determinación.

CUARTO.—Se determina la reviviscencia de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, tal como se precisa en el apartado **VIII** de esta sentencia.

QUINTO.—Las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtirán sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Tlaxcala, en los términos precisados en el apartado **VIII** de esta ejecutoria.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados **I**, **II**, **III** y **IV** relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnado el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnados los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **VI**, relativo a las causas de improcedencia. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Re-



bolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer respecto del artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría y apartándose de los párrafos cuarenta y ocho y cuarenta y nueve, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del cincuenta al cincuenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **A**, consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **B**, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos,



consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio primero, párrafo primero, del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, una vez notificados los puntos resolutive de esta sentencia, los presidentes de comunidad en este Municipio carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el Cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar sólo con voz en las sesiones respectivas. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar la reviviscencia de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtan sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

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

Nota: Los votos particulares que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019 promovidas por los Municipios de Contla de Juan Coamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco, todos del Estado de Tlaxcala, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 y en la página 1087 de esta *Gaceta*.

Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CCVI/2018 (10a.) y P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 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 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 38/2019.

1. En sesión virtual de tres de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En suma, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de ese Estado, reformados mediante el Decreto 149 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto número 75, publicado en dicho medio oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.
2. El presente escrito es para aclarar mi posición en torno a la invalidez de estas normas, pues aunque considero que en efecto son inconstitucionales, lo hago por razones diferenciadas y complementarias. Para explicar lo anterior, dividiré el presente documento en dos secciones.

A

3. En primer lugar, la sentencia realiza el análisis de regularidad constitucional de los citados artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de ese Estado, en los que se establece la naturaleza de los presidentes de comunidad (quienes son representantes políticos de una comunidad, los cuales ejercen de manera delegada la función administrativa municipal e integran el Cabildo con carácter similar al de regidor), asignándoles la prerrogativa de acudir a las sesiones del Cabildo con voz y voto. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, tal permisión de voto resulta contraria al artículo 115 de la Constitución Federal, pues estos presidentes de comunidad, aunque elegidos democráticamente o por usos y costumbres, no forman parte del Cabildo municipal y, por ende, no pueden incidir con su voto en las decisiones en detrimento de la autonomía municipal.
4. Ahora bien, aunque no soy ajeno a la pertinencia de estas consideraciones, estimo que existe una deficiencia constitucional que tiene preeminencia lógica: la ausencia de consulta en materia indígena. A diferencia de lo que plantearon diversos integrantes del Pleno durante la sesión en que se discutió este asunto, las normas reclamadas son susceptibles de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, como parte del procedimiento legislativo, debió agotarse la consulta previa.
5. A mayor abundamiento, la litis del asunto consiste en la regularidad constitucional de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal



del Estado de Tlaxcala; por lo que surge siguiente pregunta: ¿para la emisión de estas normas debió haberse agotado la **consulta previa** a los pueblos y comunidades indígenas? ¿Su ausencia da lugar a vicios en el procedimiento legislativo que pueden abordarse en suplencia de la queja? A mi parecer, las respuestas son **positivas**.

6. El texto de las normas reclamadas es el siguiente:

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto previo a la impugnación	Texto impugnado
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"... "Presidente de comunidad: Al representante político de <u>su</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada <u>en su circunscripción territorial</u> la función administrativa municipal."</p>	<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"... "Presidente de comunidad: Al representante político de <u>una</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal <u>e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.</u>"</p>
<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: "I. Acudir a las sesiones de Cabildo sólo con voz."</p>	<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: "I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz <u>y voto.</u>"</p>

7. En términos del artículo 90, tercer párrafo, y fracción II, segundo párrafo, de la Constitución de Tlaxcala,¹ los presidentes de comunidad tienen el carácter

¹ Constitución de Tlaxcala

"Artículo 90. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.

"Cada Ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

(Adicionado, P.O. 1 de agosto de 2008)

"El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de munícipes y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.

"...

"II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías.



de municipales y serán elegidos de manera directa por la ciudadanía **o mediante usos y costumbres por parte de los pueblos y comunidades indígenas**, según corresponda. Características que se regulan a detalle en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

8. En ese sentido, aunque la presidencia de comunidad es una figura genérica (es decir, no es una figura exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas), se estima que estas normas son susceptibles de afectarles de manera directa y, consiguientemente, su contenido debió haberse consultado conforme a los precedentes de esta Suprema Corte. Es doctrina reiterada de esta Corte que cuando un acto o una norma sea susceptible de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, debe agotarse necesariamente la consulta previa. No siendo un requisito para este criterio que las normas aludan expresamente a los pueblos y comunidades indígenas o que las leyes sujetas a revisión se enfoquen únicamente en este grupo de personas. La valoración es de índole material. Lo que importa es que concurra esa afectación directa.
9. Bajo este contexto, se considera que justamente los referidos artículos 4 y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, actualizan dicha incidencia. Si bien los Presidentes de Comunidad no son una autoridad exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que se establecen en ley como una autoridad municipal cuando se eligen mediante usos y costumbres y, con ello, la decisión en torno a su naturaleza y si pueden o no votar en las sesiones de los Ayuntamientos afecta directamente en la esfera jurídica de los pueblos y comunidades indígenas.
10. No es obstáculo para esta decisión que la figura de presidente de comunidad venga de una reforma previa y se encuentra regulada, incluso, en la Constitución Local. El criterio es que todo nuevo contenido normativo que sea susceptible de afectar directamente sea sometido a consulta. Cada decisión

(Reformado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Las elecciones de **presidentes de comunidad** se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) **modalidad de usos y costumbres**, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."



cuenta y, por eso, cada nuevo contenido da pie a una nueva intervención por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

11. Así, la decisión de modificar la naturaleza de los presidentes de comunidad y de otorgarles voto al interior de los Ayuntamientos claramente genera un nuevo cúmulo de facultades que debieron haber sido sometidas a consulta de los pueblos y comunidades, por más que eso también vaya a afectar a otros Ayuntamientos. Se insiste, fue el propio legislador estatal el que contempló a los presidentes de comunidad tanto en los Municipios que se rigen por usos y costumbres como en los que no se rigen con esos principios. Pudo haber generado figuras diferentes dependiendo de las reglas que rigen a los Municipios.
12. Por ende, ahora no podría argumentarse que las decisiones sobre qué ocurre con las presidencias de comunidad deben quedar al margen de la opinión de los pueblos y comunidades indígenas, cuando es explícita su aplicabilidad en Municipios que se rigen por usos y costumbres. Adicionalmente, esta Corte ya se ha ocupado de analizar normas que tienen efectos no limitados a los pueblos y comunidades indígenas. En la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, a pesar de ser de aplicabilidad genérica, sí era susceptible de afectarles de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, dando lugar a la obligación de consulta previa. La razón fue que varias de sus normas incidían implícitamente en autoridades que se vinculaban con los pueblos y comunidades indígenas.
13. Lo mismo ocurre en el caso concreto; por lo que, insisto, desde mi punto de vista, la razón que debió apremiar para declarar la invalidez de las referidas normas reclamadas en la controversia constitucional radica que fueron emitidas sin haberse satisfecho una consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas; situación que incide a su vez en la razón de invalidez del artículo segundo del Decreto 75 impugnado.

B

14. Ahora bien, dado que fue una decisión de la mayoría de integrantes del Pleno de que no era necesaria la consulta, comparto la invalidez de fondo de los aludidos artículos que regulan la naturaleza y facultades de los presidentes de comunidad. Sin embargo, me aparto de ciertas consideraciones; en particular, la interpretación estricta que se desprende de los párrafos 42 y 53 de la sentencia.



15. A mi juicio, la razón sustancial para en este caso apoyar la invalidez es que, en atención a la naturaleza y facultades que se les asigna a los presidentes de comunidad, en efecto, no puede permitirseles votar en las sesiones del Ayuntamiento. Empero, tal inconstitucionalidad no es porque nunca pueda crearse o nombrarse a un integrante del Ayuntamiento diferente a síndico o regidor, sino porque dado que realmente no se tratan de órganos simples que integren el Ayuntamiento, no puede otorgárseles la prerrogativa de voto en las sesiones del Cabildo.
16. Es decir, por ejemplo, un Estado podría nombrar a sus regidores como presidentes de comunidad y asignarles cierto tipo de facultades y cierto tipo de requisitos para ocupar el cargo, como representar a una determinada comunidad o colonia. Eso sería válido. Lo que no es válido es generar figuras adicionales que distorsionan las características de un síndico o un regidor, así como la integración constitucional que debe tener un Ayuntamiento.
17. En ese tenor, el problema con el caso concreto es que, aunque en la ley se dice que los presidentes de comunidad tienen carácter similar al de "regidor", esa caracterización es artificial. En realidad no se les contempla como una especie de "regidores". Se insiste, es una figura adicional que complementa a las regidurías y a los síndicos de un Ayuntamiento.
18. La consecuencia de ello es que, al otorgarles voto en la ley, se les otorga la misma relevancia constitucional que a los síndicos y a los regidores, sin que se respetan los requisitos exigidos para la conformación de un Ayuntamiento, provocando una distorsión dentro del propio Cabildo. Por ejemplo, podrían hipotéticamente existir más presidentes de comunidad que regidores y síndicos. Con ello, se afectaría gravemente las decisiones tomadas al interior del Ayuntamiento y, por ende, el grado de autonomía del mismo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 38/2019, promovida por el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de noviembre de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó: **sobreseer** respecto del artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; **declaró la invalidez** de los artículos 4, definición



novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por **extensión**, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149; asimismo, se determinó la **reviviscencia** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que me separo de las siguientes consideraciones:

I. De las plasmadas en el considerando **V**, relativo a la "**Oportunidad**", apartado **B**, con relación al estudio de los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**.

En este apartado, el Tribunal Pleno determinó que la controversia constitucional era **oportuna**.

Señaló que los dos preceptos legales fueron impugnados con motivo de la expedición del Decreto No. 75 que adelantó su entrada en vigor, es decir, no fueron controvertidos por su publicación sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el Municipio actor.

Al respecto se precisó que el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria, permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien de su *primer acto de aplicación*. Asimismo, se dijo que el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio.¹

¹ Al efecto se citó la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P. XIV/2009, cuyo rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL." RD 167542



Se argumentó que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación "una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor". Dado que en controversias constitucionales, a diferencia de otros medios de control constitucional, rige un concepto amplio del principio de afectación,² para considerar que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general en el sentido de la ley reglamentaria, es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

Se dijo que en el presente caso claramente se actualizaba este supuesto, ya que el Decreto No. 75 adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas; aunque originalmente estaba previsto que ello no sucediera sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del Ayuntamiento del Municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75 eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del Municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete automáticamente adquirieron derecho a voto en las sesiones de Cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del Decreto No. 75 bastó para que en el Municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.

Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*,³ en este caso en particular, se dijo que era claro que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo a través de él que se generó la afectación que alega el actor. Por lo que,

² Se citó la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO." RD 2010668

³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala con clave 1a.CCVI/2018 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN." RD 2018780



si la demanda se había presentado el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido Decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de los referidos preceptos resultaba oportuna.

En este contexto, debo precisar que **no comparto la sentencia en este punto**, ya que considero que con relación a los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, la controversia constitucional **no es oportuna**, por lo que debió sobreseerse en relación con las referidas normas.

Lo anterior, en virtud de que, por lo que hace a su publicación, la impugnación es notoriamente extemporánea; además, la demanda tampoco es oportuna bajo el supuesto de que se impugne el primer acto de aplicación de la norma porque en la demanda no se impugna algún acto concreto de aplicación o bien una norma general que haya concretado sus supuestos normativos.

En efecto, una ley se puede considerar aplicada cuando se actualizan sus supuestos normativos; y, los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, que regulan la integración de los presidentes de comunidad al Cabildo, a través de su derecho al voto en las sesiones de éste. Sin embargo, no existe un acto concreto de tales normas y, si bien el Decreto No. 75 modificó un artículo transitorio que regulaba la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal, no puede ser considerado un acto de aplicación de dicho precepto pues para considerar que una norma de carácter general es acto de aplicación de otra norma, se debe analizar si: **a) ésta pormenoriza lo dispuesto en una diversa ley o b) se emite con base en lo dispuesto por aquélla.**

En el caso, no se surte ninguno de ambos supuestos, pues en primer lugar, la norma impugnada del Decreto No. 75 no pormenoriza o reglamenta los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal, puesto que solamente modifica un artículo transitorio del Decreto No. 149 que regula su entrada en vigor, **en ese sentido, es claro que no se desarrollan los supuestos normativos de los artículos citados.**

También considero que no se actualiza el criterio de que ***es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente***, ya que no se da en el caso una concreción normativa, dado que no existe tal concreción sino que sólo se adelanta su vigencia.



Bajo estas consideraciones, con relación a los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, voté en contra, pues considero que la controversia constitucional no es oportuna, por lo que debió sobreseerse.

II. Por otra parte, me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando **VII. ESTUDIO DE FONDO**, apartado **A**, relativo al análisis de los **artículos 4, definición novena⁴ y 120, fracción I,⁵ de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, en cuanto confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del Ayuntamiento a raíz de su incorporación al Cabildo con derecho de voto.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, bajo la pregunta de si **es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal**.

Señaló que no estaba a discusión que el cargo de "presidente de comunidad" previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los Ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, es claro en el sentido de que el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra "*por un presidente o presidenta municipal, y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*".⁶ También es claro, sin embargo, que los tres cargos

⁴ "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

"...

"Presidente de comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor".

⁵ "Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto; ...".

⁶ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años.



municipales a que se refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un Municipio. Desde cualquier policía municipal hasta el titular de la Secretaría de un Ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman parte de la administración pública municipal, pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones de Cabildo del respectivo Municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

El Tribunal Pleno consideró que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal arroja con claridad que, como lo alega el Municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este precepto constitucional. Ya que, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al Ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los Municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere necesariamente que las decisiones del Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia norma fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del Cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en

"La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;...".



esa disposición constitucional, o sea, el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

En primer lugar, se dijo que la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un Municipio sólo pueden ejercerse a través de su Ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que "[l]a competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva". Si de acuerdo con el texto constitucional el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces integrar formalmente el Ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del Municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo, "integrar" un Ayuntamiento en sentido constitucional comprende necesariamente la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de Cabildo.

En segundo lugar, que el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que entes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

En tercer lugar, señaló que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del Municipio Libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el Ayuntamiento ejerce la autonomía municipal, desde luego, pero también con los diversos



preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.

Así, por un lado, se precisó que el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo, pues esta última es la disposición que impone los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los Municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Que si, como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integrantes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo. De hacerlo así, se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es precisamente impedir que las Legislaturas Locales invadan las competencias originarias del Municipio. Esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.

Por otro lado, se indicó que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también debe interpretarse en función de los diversos principios constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un Ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra norma fundamental establece diversas condiciones y



garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal. Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I; 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), todos ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos deberá realizarse por *elección directa*, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2o., apartado A, fracción VII, y 35, fracción II, de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los Ayuntamientos del país debe respetarse el principio de *paridad de género* tanto en su vertiente vertical como en la horizontal. Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios opere el principio de *representación proporcional*.

Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las Legislaturas Estatales incorporar con derecho de voto al Cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los Ayuntamientos del país tuvieran plena aplicabilidad los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una Legislatura Local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del Cabildo no fuera popular sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien que no hubiera candidaturas de representación proporcional.

Se enfatizó que si se atiende a la evolución del régimen constitucional del Municipio Libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al Cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.



Por todas estas razones, se determinó **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. En virtud de que dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones; vulnerando con ello de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

En este contexto, debo precisar que **obligado por la mayoría me pronuncié a favor del proyecto**, apartándome de las consideraciones relativas al análisis de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, pues desde mi óptica, es suficiente para decretar la invalidez de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, la violación que sostiene la sentencia respecto a la fracción I del citado artículo 115 de la Constitución Federal.

En efecto, **la reforma de catorce de agosto de dos mil dieciocho**, a la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, **vulnera la conformación de los Ayuntamientos del país que prevé la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal**, pues **introduce una figura que no contempla**, dado que la Norma Suprema establece claramente que los Ayuntamientos deberán ser **integrados únicamente por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine**, sin que los Estados tengan disponible introducir estructuras diversas e integrantes diferentes a tales municipios. Así, el que se haya adelantado la vigencia de la reforma de agosto de dos mil dieciocho, **vulnera la integración actual del Ayuntamiento del Municipio actor y por ende el funcionamiento de tal órgano de gobierno y el ejercicio de sus competencias**.

Esto es, la referida reforma de agosto de dos mil dieciocho, **modificó la figura del presidente de comunidad** para tres efectos: *i)* otorgarles un carácter "**similar al de regidor**", *ii)* **integrarlos al Cabildo y, como consecuencia natural de lo anterior, iii)** otorgarles el derecho a votar en las sesiones de Cabildo; con lo que se **agrega al Ayuntamiento**, como órgano de gobierno de los Municipios previsto en la Norma Fundamental, figuras diversas al presidente municipal, síndicos y regidores, pues los presidentes de comunidad sólo se consideran *similares a los regidores*, pero no son regidores, pues en realidad dichos presidentes se prevén por la propia Ley Municipal como **autoridades**



auxiliares del Municipio y **órganos desconcentrados** de la administración pública municipal, **subordinadas** al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte. Lo cual se advierte del título quinto, capítulo I, artículos 112 al 120, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.⁷

⁷ Título quinto

De las Autoridades Auxiliares

Capítulo I

De las presidencias de comunidad

"Artículo 112. Las autoridades auxiliares de los Ayuntamientos son las siguientes:

"I. Las presidencias de comunidad;

"II. Los delegados municipales; y

"III. Las representaciones vecinales".

"Artículo 113. En los poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes se establecerán presidencias de comunidad, la declaratoria la hará el Congreso del Estado a solicitud del Ayuntamiento que corresponda."

"Artículo 114. Para constituir una presidencia de comunidad es necesario que el centro de población reúna los siguientes requisitos:

"I. Capacidad suficiente para prestar los servicios municipales;

"II. Un espacio construido para la presidencia de comunidad o un terreno para la edificación de la misma; y

"III. Una hectárea de terreno para destinarlo a cementerio que cumpla con la normatividad sanitaria y de impacto ambiental."

"Artículo 115. Las presidencias de comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente, tendrán de manera delegada las atribuciones que le sean necesarias para mantener en términos de esta Ley el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar de su jurisdicción."

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de octubre de 2015)

"Artículo 116. Las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, estarán a cargo de un presidente de comunidad, el cual será electo cada tres años conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado y las bases siguientes:

(Reformada, P.O. 12 de octubre de 2015)

"I. La elección de presidentes de comunidad se realizará en la misma fecha en que se celebre la elección de Ayuntamientos, El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, determinará qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres, de acuerdo al catálogo que para tal efecto expida.

"Las casillas que reciban la votación de la elección de Ayuntamientos recibirán la respectiva para presidentes de comunidad conforme lo dispone la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala;

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de octubre de 2015)

"II. El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones expedirá la convocatoria para elegir presidentes de comunidad por voto universal, libre, secreto, personal y directo, en la misma fecha en que haga lo propio para la elección de Ayuntamientos.



Conforme al criterio establecido por el Tribunal Pleno, en las **controversias constitucionales 9/2000 y 49/2003**, el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, **protege la integración del Ayuntamiento**, así como la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno porque derivan de un mandato político concreto que otorga la ciudadanía a ese órgano de gobierno municipal a través de elecciones directas. Asimismo, se pronunció en el sentido

"En la convocatoria se establecerá con precisión:

"a) La fecha, el lugar y los requisitos para el registro de candidatos.

"b) La relación de las comunidades, barrios o secciones, que eligen presidente de comunidad, por voto universal, libre, secreto, personal y directo.

(Reformado, P.O. 12 de octubre de 2015)

"c) La forma de presentación de las candidaturas a presidentes de Comunidad, ante el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

(Reformado, P.O. 12 de octubre de 2015)

"d) Lo demás que acuerde el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

"III. Los candidatos propietarios y suplentes deberán reunir los requisitos que se establecen en el artículo 14 de esta ley;

(Reformado, P.O. 12 de octubre de 2015)

"Serán registrados ante el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, de acuerdo a lo que establece la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

"Por cada presidente de comunidad propietario se elegirá a un suplente, para que éste lo sustituya en caso de faltas temporales o absolutas. Si el suplente no puede desempeñar definitivamente el cargo, el Congreso del Estado hará la designación a propuesta interna del Ayuntamiento.

"IV. A partir del registro de las fórmulas de candidatos a presidentes de comunidad y hasta tres días antes del día de la elección podrán hacer campaña política;

(Reformada, P.O. 12 de octubre de 2015)

"V. Serán presidentes de comunidad propietarios y suplentes **en cada población**, los candidatos que obtengan la mayoría de votos emitidos a su favor, en la elección correspondiente; y

(Reformada, P.O. 12 de octubre de 2015)

"VI. Los presidentes de comunidad electos de acuerdo a usos y costumbres **de la comunidad que los elija**, se acreditarán ante el Ayuntamiento que corresponda mediante el acta de la asamblea de la población, a la que invariablemente deberá asistir un representante del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; éste comunicará al Ayuntamiento, los resultados obtenidos en la elección correspondiente."

"Artículo 117. Las presidencias de comunidad como órganos desconcentrados de la administración pública municipal estarán subordinadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción."

(Reformado, P.O. 12 de febrero de 2004)

"Artículo 118. Los presidentes de comunidad durarán en su cargo el tiempo que, a su vez esté en funciones el Ayuntamiento, salvo costumbre en contrario, que en todo caso no podrá exceder del ejercicio constitucional."

"Artículo 119. Los presidentes de comunidad darán cuenta de los asuntos de su competencia al presidente municipal y éste, si lo estima necesario, dispondrá que lo hagan en una de las sesiones de Cabildo."



de que la protección a la integración y la continuidad de las funciones del Ayuntamiento tiene como objetivo **hacer efectiva su autonomía, al impedir que existan injerencias o intervenciones ajenas en las instituciones municipales.**

"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: (Reformada, P.O. 23 de agosto de 2018)

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto;

"II. Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca así como las demás disposiciones que le encomiende el presidente municipal;

"III. Cuidar dentro de su circunscripción el orden, la seguridad de las personas y sus propiedades;

"IV. Elaborar, con el comité comunitario, el programa de obras a realizar dentro de su comunidad;

"V. Promover, previa autorización del Consejo de Desarrollo Municipal, la aprobación del plan de trabajo del Ayuntamiento para la construcción de obras de utilidad pública, de interés social y la conservación de las existentes;

"VI. Informar anualmente a la comunidad de su gestión y administración, así como entregar dicho informe en sesión de Cabildo;

"VII. Remitir su cuenta pública al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días de cada mes junto con la documentación comprobatoria respectiva;

(Adicionado, P.O. 31 de diciembre de 2018)

"Para tener por cumplido el deber jurídico de referencia, el presidente de comunidad exhibirá, o remitirá la documentación e información las cuales deberán cumplir los requisitos previstos en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, en la demás normatividad de carácter general aplicable y en los lineamientos que establezca el órgano de fiscalización superior.

"VIII. Imponer sanciones de acuerdo a los bandos, reglamentos, decretos y, en su caso, proceder al cobro de multas a través de la oficina recaudadora;

"IX. Elaborar el padrón de los contribuyentes de su circunscripción;

X. Si acredita tener la capacidad administrativa y si lo aprueba el Ayuntamiento, realizar el cobro del impuesto predial en la circunscripción que le corresponda y enterar su importe a la tesorería;

"XI. (Derogada, P.O. 13 de noviembre de 2013)

"XII. Representar al Ayuntamiento y al presidente municipal en las poblaciones que correspondan a su circunscripción territorial;

"XIII. Informar al presidente municipal de los sucesos relevantes que se produzcan en su jurisdicción;

"XIV. Orientar a los particulares sobre las vías legales que pueden utilizar para resolver sus conflictos;

"XV. Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad;

"XVI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus funciones;

"XVII. Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención a las leyes y reglamentos;

"XVIII. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario;

(Reformada, P.O. 12 de octubre de 2015)

"XIX. Solicitar al Ayuntamiento la creación de la comisión de agua potable, así como la expedición de sus respectivas bases de organización y facultades, cuando así lo requiera la comunidad;



Lo anterior, ya que el poder reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos **la salvaguarda de su integridad y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno.**

Como lo señala la sentencia, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal al disponer explícitamente que un Ayuntamiento estará integrado por una presidenta –o un presidente– municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, **prohíbe implícitamente que puedan integrarse al Ayuntamiento figuras diversas de esos tres tipos de funcionarios de elección popular que señala.** Ello acorde con el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición, que fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que antes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio.

Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

Para contrarrestar esta situación se consideró que era necesario no solamente establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente por instituciones que tuvieran "*base constitucional*", **sino además especificar en la propia norma fundamental que la fórmula de integración de todos los Ayuntamientos del país sería exclusivamente la de un presidente municipal, y los síndicos y regidores señalados por la ley.** Lo que es un elemento concluyente,

"XX. Proporcionar los servicios públicos necesarios a las comunidades dentro de su circunscripción;

"XXI. Administrar el panteón de su comunidad;

(Reformada, P.O. 12 de octubre de 2015)

"XXII. Solicitar al Ayuntamiento la expedición de las bases para regular la instalación y funcionamiento de los comerciantes establecidos dentro de su comunidad;

(Reformada, P.O. 15 de mayo de 2009)

"XXIII. Expedir constancia de radicación de los ciudadanos que vivan en su comunidad;

(Adicionada, P.O. 15 de mayo de 2009)

"XXIV. Las demás que le encomiende esta ley y el Ayuntamiento correspondiente."



en el sentido de que no está permitido a los Congresos Estatales conferir derecho a votar en las sesiones del Cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

Si bien, en la Constitución del Estado de Tlaxcala se incorporó una figura distinta como una parte de las autoridades del Municipio en la entidad, pues consideró a **los presidentes de comunidad como municipes**, los cuales **son electos por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios** y podrá realizarse también bajo la modalidad de usos y costumbres, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años cuando **la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Esto conforme a la Constitución del Estado de Tlaxcala, que establece:

(Reformado, P.O. 18 de mayo de 2001)

"Artículo 90. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.

(Reformado, P.O. 1 de agosto de 2008)

"Cada Ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente."

(Adicionado, P.O. 1 de agosto de 2008)

"El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán **el carácter de municipales** y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. **También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.**

(Reformado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su



elección y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de julio de 2015)

"Las asignaciones de los cargos específicos de presidente municipal, síndico y regidores, a los partidos políticos y candidatos independientes, se efectuarán de acuerdo con las bases siguientes:

(Reformada, P.O. 21 de julio de 2015)

"I. A la planilla del partido político o a la planilla de candidatos independientes que obtenga el mayor número de votos válidos se le asignarán los cargos de presidente municipal y de síndico, y

(Adicionada, P.O. 1 de agosto de 2008)

"II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías.

(Reformado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Las elecciones de presidentes de comunidad se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) modalidad de usos y costumbres, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

Lo cierto es que, como se dijo, con la reforma de dos mil dieciocho, se incorpora a dichos presidentes de comunidad como miembros del Cabildo y del Ayuntamiento, otorgándoles un carácter *similar a los regidores* y dándoles **voto en la sesiones de Cabildo**, con lo que **en realidad se modifica la estructura del Ayuntamiento que prevé la norma constitucional** y, con el artículo Segundo del Decreto 75 impugnado, que adelanta su vigencia, se afecta la



integración actual del Municipio actor al **integrar** al Ayuntamiento y al Cabildo a **doce personas** que presumiblemente ostentan los cargos de **presidencias de comunidad**, con lo que se vulnera directamente el 115 de la Constitución Federal.

En ese sentido, coincido con la invalidez **de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en tanto indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones, y con ello vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

No obstante ello, no comparto las consideraciones en las que se sostiene que existe violación a la fracción II del propio artículo 115, señalando que establece: *"que las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes; de lo que se observa que no reconoce en alguno de sus cinco incisos que **designar a los integrantes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal**, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo"*.

Ello, en principio, debido a que me parece que es suficiente con la violación directa a la integración de los Ayuntamientos prevista en la fracción I de dicho precepto, pero sobre todo porque da a entender que los 5 incisos que prevé la fracción II son las únicas leyes relativas a los Municipios que pueden emitir los Congresos Locales, con lo cual se declararían implícitamente inconstitucionales todas aquellas que se refieran a funcionarios diversos de los Municipios, creación misma de Municipios, límites territoriales y demás aspectos que regulan las constituciones y leyes locales, lo cual no es correcto.



De la misma manera, me parece que es innecesario el análisis de la violación al principio de representación proporcional en la conformación de los Ayuntamientos y al principio de paridad; sin embargo, coincido en que existe una vulneración a tales principios con la incorporación al Ayuntamiento de los presidentes de comunidad; no obstante ello, en el caso de que el Congreso decidiera ajustar la legislación a efecto de que en la elección de tales presidentes se respetaran esos principios, considero que ello no haría constitucional la incorporación de dichos presidentes al Ayuntamiento dado que precisamente esa incorporación vulnera la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

Por estas razones, si bien comparto el sentido de la sentencia respecto a la invalidez de los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, lo cierto es que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones precisadas en este apartado.

III. Finalmente, también me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando **VII. Estudio de fondo**, apartado **B**, relativo al análisis del **Artículo segundo del Decreto No. 75**,⁸ precepto que reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo impugnado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, preguntándose si **es constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un Ayuntamiento ya electo**.

En este apartado, me pronuncié a favor del proyecto, separándome de consideraciones, ya que si bien **comparto la declaración de invalidez** del artículo

⁸ **"Artículo segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se REFORMA el párrafo primero del ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I, del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: 'Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.'



segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, no comparto la técnica de la sentencia, toda vez que de la lectura integral de la demanda se advierte que no existe planteamiento alguno en donde el actor refiera que es inconstitucional el haber adelantado la vigencia de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149.

Pero, sobre todo, debido a que después de la declaración de invalidez de los artículos señalados debió declararse la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, toda vez que, se reitera, dicho artículo adelanta la vigencia de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, por lo que al haber sido declarados inconstitucionales, lo procedente era también declarar la invalidez de dicho precepto, ya que no tiene ninguna razón tal estipulación.

Por todo lo anterior, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 42/2015 (10a.), 1a. CCVI/2018 (10a.) y P. XIV/2009 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 377, con número de registro digital: 2018780 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1152, con número de registro digital: 167542, respectivamente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIEMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ [ARTÍCULO 208, FRACCIÓN II, INCISOS A), B), C), D), E), F) Y G), DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, ADICIONADAS MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 298, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL DIECINUEVE].



II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANTIVO O MATERIAL (ARTÍCULO 3, PARTE SEGUNDA DEL PÁRRAFO CUARTO EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES DE PLANEACIÓN, REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN, SE SUJETARÁN A LO ESTABLECIDO EN ESTA LEY Y DEMÁS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE DE ELLA DERIVEN, ASÍ COMO A LO DISPUESTO EN EL PROGRAMA INTEGRAL DE MOVILIDAD, DEBIENDO, ENTRE OTROS ASPECTOS, HACER LAS ADECUACIONES CORRESPONDIENTES A SU REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN ESTE ORDENAMIENTO", DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, ADICIONADA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 298, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE ENERO DE DOS MIL DIECINUEVE).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA LEGITIMACIÓN PASIVA LA TIENEN TANTO EL PODER LEGISLATIVO COMO EL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CUANDO SE LES ATRIBUYA LA EMISIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

V. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II, III Y V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE Y DE TRÁNSITO. SUS DIFERENCIAS.

VII. SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LAS NORMAS QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO PARA DARLE UNIFORMIDAD A TODO EL ESTADO, MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO.



VIII. SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS, EN SU ÁMBITO TERRITORIAL, EMITIR LAS NORMAS RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIÓN, PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DE DICHS SERVICIOS, A FIN DE QUE SE PRESTE DE MANERA CONTINUA, UNIFORME, PERMANENTE Y REGULAR.

IX. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN DICHA MATERIA ESTÁ SUPEDITADA A LO DISPUESTO EN LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

X. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. AL PREVERSE QUE TANTO EL TRÁNSITO Y VIALIDAD ESTATAL Y MUNICIPAL ESTARÁN REGULADOS POR EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO CORRESPONDIENTE, NO INVADIRÍA LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO ACTOR, EN VIRTUD DE QUE LA NORMA RECONOCE TANTO EN EL ÁMBITO ESTATAL COMO MUNICIPAL LA EXISTENCIA Y APLICACIÓN DE SU PROPIO REGLAMENTO (PRIMERA PARTE DEL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XI. SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL PARA PRESTAR DE MANERA EXCLUSIVA DICHO SERVICIO, TRATÁNDOSE DE PASAJEROS, YA QUE ÉSTE RADICA EN LLEVAR PERSONAS DE UN PUNTO A OTRO, LO QUE COMPRENDE EL TRÁNSITO INTERESTATAL, PARA LO CUAL SE DEBEN CUMPLIR LOS REQUISITOS LEGALES PARA ELLO.

XII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL PRECEPTO LEGAL QUE FACULTA AL INSTITUTO DE MOVILIDAD LOCAL, EN COORDINACIÓN CON LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO, PARA OTORGAR LICENCIAS PARA CONDUCIR DEL TIPO DE SERVICIO PÚBLICO, EXCEPTO LAS LICENCIAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN AUTOBUSES URBANOS, NO INVADIRÍA LAS ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULOS 25, FRACCIÓN XXX, INCISO A); 38,



FRACCIONES VII Y VIII; Y 216 DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO].

XIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL PRECEPTO LOCAL QUE ESTABLECE QUE LAS VÍAS PÚBLICAS ABIERTAS A LA CIRCULACIÓN EN EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS, QUE NO SEAN DE COMPETENCIA FEDERAL, SE CONSIDERAN Y DECLARAN DE INTERÉS PÚBLICO Y SERÁN REGIDAS CONFORME A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MOVILIDAD Y DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO CORRESPONDIENTE, NO EXCLUYE A LOS MUNICIPIOS DE LA COMPETENCIA PARA SU EXPLOTACIÓN (ARTÍCULO 205 DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XIV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LAS FACULTADES OTORGADAS AL DIRECTOR DE TRÁNSITO DEL ESTADO SE LIMITAN AL CONTROL, SUPERVISIÓN Y SEGURIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN MATERIA DE TRÁNSITO Y VIALIDAD, POR LO CUAL NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 207, FRACCIONES II, IV Y IX, DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL PRECEPTO LOCAL QUE ESTABLECE QUE LOS VEHÍCULOS QUE TRANSITEN EN LAS VÍAS PRIMARIAS DEBERÁN OBSERVAR LO DISPUESTO EN LA LEY DE MOVILIDAD DE ESA ENTIDAD Y EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO CORRESPONDIENTE NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XVI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA PREVISIÓN LOCAL QUE ESTABLECE QUE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRÁNSITO O LA DEL ESTADO, SEGÚN SEA EL CASO, PARA EFECTOS DE LA CALIFICACIÓN DE INFRACCIONES, SE AJUSTARÁ A LAS TARIFAS ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO CORRESPONDIENTE, PUDIENDO SER ÉSTE DEL ESTADO O MUNICIPIO NO INVADEN LA COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 240 DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).



XVII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVIII. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y AUTONOMÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS.

XIX. SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE. LA PÉRDIDA DE INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL POR LA PRESTACIÓN DE LOS RELACIONADOS CON LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS, PERMISOS O AUTORIZACIONES PARA TRANSITAR EN VÍAS PÚBLICAS, AL CORRESPONDER A UNA AUTORIDAD ESTATAL, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN A LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 5, FRACCIONES XLI Y LVIII, 39, FRACCIONES I, IV Y VII, Y 89 DE LA LEY DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2019. MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, QUINTANA ROO. 18 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el uno de marzo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Omar Hazael Sánchez Curtis**, en su calidad de síndico municipal del Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:



Entidad, Poder u órgano demandado:

- XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- Gobernador del Estado de Quintana Roo.
- Secretario de Gobierno del Estado de Quintana Roo.
- Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo.
- Titular del Instituto de Movilidad del Estado de Quintana Roo.
- Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.
- Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Terceros interesados:

• Todos los Municipios integrantes del Estado de Quintana Roo: Othón P. Blanco, Benito Juárez, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos.

Norma general o actos cuya invalidez se demandan:

• El Decreto Número 298 expedido por parte del XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, "Se reforman: el párrafo cuarto del artículo 3, las fracciones XLI, L y LVIII del artículo 5, los artículos 14 y 15, las fracciones II y XXX del artículo 25, el primer párrafo y las fracciones XX y XXIII del artículo 30, las fracciones V y VI del artículo 32, el párrafo primero y la fracción VII del artículo 38, el párrafo primero del artículo 39, los párrafos segundo y tercero del artículo 77, los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 89, la fracción primera del artículo 93, el párrafo segundo del artículo 112, el artículo 113, las fracciones XII y XVI del artículo 117, las fracciones IX y XVI del artículo 122, el artículo 124, la fracción VII del artículo 130, el segundo párrafo del artículo 172, el primer párrafo del artículo 175, y la fracción II del artículo 176, la fracción II del artículo 177, el artículo 181, el último párrafo del artículo 204; se derogan: la fracción IV del artículo 34, las fracciones I, IV y VII del



artículo 39, la fracción VI del artículo 175; y se adicionan la fracción IV Bis al artículo 5, el artículo 5 Bis, el párrafo segundo al artículo 29, la fracción XXIV al artículo 30, la fracción VII al artículo 32, las fracciones VIII y IX del artículo 38, los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV del artículo 89, el párrafo tercero al artículo 125 y el título séptimo denominado 'Del Tránsito y Vialidad del Estado y los Municipios' que contiene los capítulos primero, segundo y tercero y los artículos 205 al 245; todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron en el capítulo de antecedentes, los siguientes hechos:

1. Con fecha tres de septiembre de dos mil dieciséis se instaló la XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

2. El catorce de junio de dos mil dieciocho se publicó el Decreto Número 213, por parte del Congreso Local, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, mismo que contiene la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

3. El doce de julio de dos mil dieciocho se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, las reformas a la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

4. La expedición y aprobación del Decreto Número 298, por parte de la XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, por el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

5. El gobernador del Estado de Quintana Roo ordenó la promulgación, publicación y ejecución del Decreto Número 298 referido, siendo publicado el dieciséis de enero de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial.

6. Del secretario de Gobierno del Estado, se reclama el refrendo, firma y publicación del Decreto Número 298 aludido.

7. Del director del Periódico Oficial del Gobierno de Quintana Roo se reclama la publicación del Decreto Número 298.



8. Del titular del Instituto de Movilidad del Estado de Quintana Roo se reclama la ejecución de las reformas contenidas en el Decreto Número 298.

9. Del secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo se reclama la ejecución de las reformas contenidas en el Decreto Número 298.

10. Con fecha dieciséis de enero de dos mil diecinueve se publicó el Decreto Número 298 en el Periódico Oficial de Quintana Roo.

11. Transcribe en el numeral once de antecedentes lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, III, incisos g) y h); IV, incisos a), b) y c); y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte actora, en sus conceptos de invalidez esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

En su primer concepto de invalidez, precisa que con el Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, mediante el cual se reforman, derogan y adicionan, diversos artículos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, se invaden las atribuciones y competencias del Municipio actor, al otorgar al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa injerencias en las atribuciones y competencias que la Constitución Federal le otorga, conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad, entre las cuales destaca:

En primer lugar señala que el artículo 3 de la Ley de Movilidad prevé que tanto el tránsito como las vialidades estarán regulados por el Reglamento de Tránsito, sin embargo, los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en dicha ley y lo dispuesto por el Programa Integral de Movilidad expedido por el Ejecutivo, por lo tanto, dicho precepto es contrario a la Constitución Federal en su artículo 115, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero, inciso d); fracción III, párrafo primero, incisos g) y h); y fracción V, párrafo primero, inciso h), pues es facultad de los Municipios la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, así como las calles y la policía de tránsito.



En sus puntos segundo, tercero, cuarto y octavo, señala que el artículo 5, fracción XLI, en relación con los numerales 25, fracción XXX, inciso a); 38, fracción VII y VIII; y 216 de la Ley de Movilidad, establecen que el Municipio únicamente podrá expedir las licencias de conducir para persona física para vehículo motorizado y para el servicio público de pasajeros en autobuses urbanos, mientras que las demás licencias de conducir sólo podrán ser emitidas por el Instituto de Movilidad del Estado de Quintana Roo, previa validación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, es decir, serán emitidas por el Ejecutivo Local, transgrediendo los principios del artículo 115 de la Constitución Federal, pues además de la invasión competencial, significa una reducción a la recaudación de recursos.

Por su parte, en el punto quinto, en relación al artículo 205 de la misma ley impugnada, establece que las vías públicas abiertas a la circulación en el Estado y los Municipios, que no sean de competencia federal, se consideran y se declaran de interés público, siendo regidas conforme a las disposiciones de la ley y del Reglamento de Tránsito correspondiente; cuando por mandato constitucional esa regulación es propia y exclusiva del Municipio.

En cuanto al punto sexto del artículo 207 de la ley de referencia, que señala las facultades del director de Tránsito del Estado, considera que sus fracciones II, IV y IX, al precisar que tendrá como facultad para vigilar el cumplimiento de la ley impugnada, coordinar la realización de acciones operativas con las direcciones de policía preventiva municipal y de tránsito; y coordinar a las autoridades auxiliares en materia de tránsito y validar sus intervenciones, invaden el ámbito competencial conferido constitucionalmente al Municipio, pues el director de Tránsito Estatal se entrometerá e intervendrá directamente en funciones de los Municipios.

En su punto séptimo, el Municipio actor transcribe el artículo 208, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g), pero no precisa en qué sentido dicho artículo afecta su esfera de competencias.

En su punto noveno, el actor menciona que el artículo 217 de la ley combatida, que establece que los vehículos que transiten vías primarias deberán



observar lo dispuesto en la ley y reglamento de tránsito correspondiente, violenta las facultades municipales, pues como se ha mencionado en la demanda, se entromete al establecer regulación en las vialidades del Municipio también se regirán por la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, pues la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, así como las calles y su equipamiento son competencias del Municipio.

Por último, precisa que el artículo 240 de la ley impugnada, que establece que la dirección de policía preventiva municipal y tránsito o la del Estado, para efectos de la calificación de infracciones, se ajustará a las tarifas establecidas en el Reglamento de Tránsito, además de ser ambiguo porque no precisa quién será la autoridad competente para infraccionar y calificar las mismas, igualmente invade la competencia del Municipio, pues establece que será tanto la autoridad estatal o municipal quien pueda calificar y poner infracciones, cuando lo correcto, por ser materia de tránsito, únicamente debe ser la autoridad municipal.

Así, señala que los puntos expuestos con anterioridad permiten concluir que los artículos de la reforma impugnada de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, violan lo mandado en el artículo 41 de la Constitución Federal, pues las Constituciones Locales no podrán contravenir lo estipulado en ella, en razón a la supremacía constitucional del artículo 133.

Igualmente apunta que dichas normas son contrarias al artículo 47 de la Constitución Local¹ y numeral 90, fracciones II, VII, XX y XXI de la Ley de Municipios del Estado de Quintana Roo.²

¹ "Artículo 47. La base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado es el Municipio Libre. La ley de los Municipios determinará la estructura del régimen municipal conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución."

² "Artículo 90. El o la presidente/a municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. Aplicar, a través del procedimiento administrativo, las sanciones a los infractores de los reglamentos municipales, pudiendo delegar dicha facultad a los servidores públicos que estime conveniente;

"...



En su segundo concepto de invalidez, el Municipio de Solidaridad señala que la aprobación, sanción, promulgación y publicación del Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, restan competencia y atribuciones al Municipio, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que los Municipios tendrán facultades, funciones, atribuciones y servicios públicos en materia de vialidades (calles) y tránsito, sin intervención del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, así que dicho tema debería ser regulado única y exclusivamente por los Municipios.

Además, dicho ordenamiento está regulando un nuevo procedimiento en tema de expedición de licencias de conducir de todo tipo, permisos o autorizaciones para transitar al transporte público de todo tipo en las vialidades municipales, así como calificar e imponer infracciones en materia de tránsito, por ser un bien de dominio público municipal, en consecuencia, se propicia un daño irreversible al Municipio dentro de la recaudación de las contribuciones de los ciudadanos, violando el principio de legalidad en materia administrativa.

En su tercer concepto de invalidez, el Municipio actor menciona que el decreto de reforma aludido otorga indebidamente facultades al Ejecutivo Local que no están contempladas en la Constitución Federal, sobre todo, en lo referente a la expedición de licencias de conducir de todo tipo de servicio público y sin injerencia por parte de los Municipios del Estado, además de calificar e imponer infracciones de tránsito que en estricto sentido son competencia municipal.

"VII. Promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los reglamentos, bandos de policía y gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento;

"...

"XX. Dirigir y vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales;

"...

"XXI. Tener bajo su mando, los Cuerpos de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal, para la conservación del orden público, con excepción de las facultades reservadas al gobernador del Estado y al Ejecutivo Federal de conformidad con la Constitución Federal"



Posteriormente, el Municipio actor **se limita a repetir los argumentos esgrimidos en el primer concepto de invalidez**, para finalmente precisar que se trastoca el sistema competencial establecido en el Pacto Federal, citando a efecto de demostrar tal invasión las tesis de título: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.", "MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO." y "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA."

Aunado a lo anterior, en el Reglamento de Tránsito Municipal se establecen las facultades normativas del Municipio frente al empleo de licencias expedidas por el Municipio de Solidaridad, a través de la dependencia legalmente facultada para ello, por lo cual, se corrobora la afectación que sufre el Municipio en menoscabo a sus facultades y hacienda municipal.

En su cuarto concepto de invalidez, aduce que le causa agravio la injerencia e intromisión del Poder Ejecutivo del Estado, pues los artículos impugnados otorgan facultades unilaterales a las dependencias, sustituyendo y limitando las funciones y facultades municipales establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal, siendo incongruente pues la misma Constitución prohíbe la creación de autoridades intermedias entre los Municipios y los Estados. Cita como apoyo a lo anterior las tesis de rubro: "AUTORIDADES INTERMEDIAS. TIENEN ESE CARÁCTER LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA (LEY PARA EL FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA)." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS."

En el quinto concepto de invalidez planteado, vuelve a mencionar que el decreto impugnado afecta las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad, pues no se ajustan al artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, ya que la norma en forma específica, reasigna funciones y servicios públicos en materia de tránsito y vialidad de competencia exclusiva de los Municipios. Además,



no se trata de normas básicas de referencia, como un marco normativo homogéneo, sino que directamente prevén que esas decisiones de tránsito serán tomadas por las autoridades estatales. Cita como aplicable al caso la tesis de rubro: "MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO."

En el sexto concepto de invalidez, menciona nuevamente que el artículo 3 de la Ley de Movilidad, reformado mediante el decreto impugnado, le causa agravio, pues a comparación del texto anterior, establecía que: "el tránsito y vialidad municipal, estarán regulados por la Ley de los Municipios del Estado y los reglamentos municipales correspondientes", lo cual anteriormente sí era acorde al sistema constitucional, pues el artículo 135 de la Ley de Municipios del Estado sigue previendo que el servicio de tránsito corresponderá en todo caso al Municipio, en concordancia con el artículo 147, inciso g), de la Constitución Local, que establece que los Municipios tendrán a su cargo la seguridad pública, la policía preventiva municipal y tránsito. Al efecto cita los criterios siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR." y "ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN."

En el séptimo concepto de invalidez, expuso que las reformas de la Ley de Movilidad impugnada (en particular la derogación de las fracciones I, IV y VII del artículo 39, y fracción VI del artículo 175; la modificación de los párrafos segundo y tercero del artículo 77, los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 89, el segundo párrafo del artículo 172, el primer párrafo del artículo 175, la fracción II del artículo 176, la fracción II del artículo 177, el artículo 181, el último párrafo del artículo 204; la adición de los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV del artículo 89) versaban sobre funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad, cuya competencia, conforme al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, corresponde al Municipio actor.

Por lo que con las referidas modificaciones, tiene como consecuencia, en concreto que:



a) Con la derogación de las fracciones I, IV y VII del artículo 39 de la Ley de Movilidad, se eliminó la posibilidad de que el Estado suscriba acuerdos o convenios de coordinación con los Ayuntamientos, con el objeto de que asuman la facultad, en el ámbito de su jurisdicción territorial, para autorizar la expedición de licencias para choferes, automovilistas, motociclistas y para conductores de los demás vehículos de propulsión, automotores y eléctricos.

b) Con la reforma de la fracción XLI del artículo 5, divide las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad de facultad exclusiva del Municipio, en particular la de expedir licencias de conducir, pues sólo se deja al Municipio las correspondientes a personas físicas para un vehículo motorizado y servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos, reservando las demás al Instituto de Movilidad del Estado.

c) La reforma a la fracción LVIII del artículo 5, también reasigna competencias exclusivas del Municipio relativas a funciones de vialidad, en materia de vigilancia de la seguridad vial y la imposición de infracciones por falta de tránsito.

d) Con las reformas y adiciones al artículo 89, se invaden las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad, en materia de grúas para arrastre y salvamento, así como depósito de vehículos.

Cada uno de los anteriores aspectos, asignados a la **competencia municipal afecta también en su recaudación de ingresos, por tanto, también transgreden la hacienda pública municipal del Municipio de Solidaridad, al privarla de recaudar ingresos por la prestación de los referidos servicios.**

En esos términos, **también se transgrede la libre administración hacendaria y resta autonomía y autosuficiencia económica**, además, se acentúa dicha transgresión **si se vincula** con:

a) La derogación del artículo 176 de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo e inclusión del inciso d) apartado B del artículo tercero transitorio, del Decreto Número 291, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, el cual, el tercero transitorio establece que: "*en tanto el Estado de Quintana Roo, permanezca*



adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, suscrito mediante convenio y anexos respectivos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedan en suspenso: B. derechos, d) Licencias para conducir vehículos."

b) La expedición de la Ley de Derechos de Quintana Roo, mediante el Decreto Número 291, igualmente publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en particular, el artículo 75, cuya fracción I, se refiere al pago de derechos por concepto de la expedición, renovación y reposición de licencias para conducir, la fracción II, respecto del permiso provisional para manejar sin licencia, la fracción III, se refiere al pago de derechos por concepto de arrastre de grúa, la fracción IV, se refiere al pago de derechos por concepto del día de estancia en corralón, la fracción V, al pago de derechos por concepto del permiso para circular con vidrios polarizados, la fracción VI, al pago por concepto de examen médico y de competencia para la licencia de conducir vehículos de motor, la fracción VII referida al pago de derecho por concepto de permisos provisionales para la circulación de camiones de carga en el primer cuadro de la ciudad, la fracción VIII, al pago de derechos por concepto de la inscripción al curso de vialidad del servicio público, la fracción IX, se refiere al pago de derechos por el examen práctico de conducción, la fracción X, al pago de derechos por registro y refrendo anual de escuelas de manejo, la fracción XI, al pago de derechos por concepto de la expedición de historial de pagos y la fracción XII, se refiere al pago de derechos por concepto de expedición de constancias de no infracción.

c) La ley de derechos referida, en su artículo tercero transitorio también prevé lo siguiente: *"En tanto el Estado de Quintana Roo permanezca adherido al Sistema de Coordinación Fiscal, suscrito mediante convenio y anexos respectivos, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedan en suspenso: B. Derechos, d) Licencias para conducir vehículos."*

d) En la misma expedición de la ley de derechos, el artículo quinto transitorio prevé que: *"Cualquier dependencia, ente público u órgano autónomo no referido en la presente ley. Que (sic) por sus funciones presten servicios o realicen actividades por las que deban recibir una contraprestación económica, dichos recursos deberán ingresar a través de las oficinas, instituciones, establecimientos y medios electrónicos dispuestos y autorizados por la Secretaría d (sic) Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado."*



CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 115, fracciones II, III, incisos g) y h); IV, incisos a) y c); y V, y 133 en correlación al numeral 1o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de siete de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **121/2019**; asimismo, mandó **turnar** el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.³

Luego, mediante diverso proveído de la misma fecha, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, **admitió** a trámite la demanda y ordenó emplazar como demandado al Poder Ejecutivo y Legislativo, así como a la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, esta última en cuanto al refrendo de la norma impugnada, mas no así al secretario de Finanzas y Planeación, al titular del Instituto de Movilidad, al secretario de Seguridad Pública y al director del Periódico Oficial, todos de dicha entidad, por ser dependencias del Poder Ejecutivo, el cual debe comparecer por conducto de su representante legal, para que formularan su contestación. Además, requirió al Poder Legislativo demandado, para que al rendir su contestación, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes de la norma impugnada y al Poder Ejecutivo a efecto de que enviara un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se haya publicado la norma controvertida; por otro lado, no se tuvo como terceros interesados a todos los Municipios del Estado de Quintana Roo y por último ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera.⁴

SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. El diputado Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter

³ Foja 106 del cuaderno principal.

⁴ Foja 107 y siguientes del cuaderno principal.



de presidente de la Gran Comisión de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

En lo referente al capítulo de los hechos en la demanda:

- Respecto al hecho marcado como **número uno**, es cierto.
- Respecto al hecho marcado como **número dos**, es parcialmente cierto, dado que si bien el Decreto Número 213 fue expedido por parte de la Legislatura, éste no fue publicado por parte del Poder Legislativo.
- Respecto al hecho marcado como **número tres**, es parcialmente cierto, pues si bien el Decreto Número 252 fue expedido por la Legislatura, éste no fue publicado por parte del Poder Legislativo.
- Respecto al hecho marcado como **número cuatro**, es cierto.
- Respecto de los hechos marcados del **número cinco al número nueve**, se ignoran por no ser hechos propios.
- Respecto al hecho marcado como **número diez**, es parcialmente cierto, dado que si bien el Decreto Número 298 fue expedido por la Legislatura, éste no fue publicado por parte del Poder Legislativo.
- Respecto al hecho marcado como **número once**, se ignora por no ser hecho propio.

Posteriormente, en el capítulo de improcedencia, el Poder Legislativo arguye lo siguiente:

Se actualiza la causal de improcedencia dispuesta en el artículo 19, fracciones VII y VIII, en relación con los numerales 21, fracción II y 22, fracción VII; todos de la ley reglamentaria de la materia, por falta de conceptos de invalidez y haber fenecido el plazo para la interposición del juicio.



Lo anterior, pues el Municipio actor, en el desarrollo de sus conceptos de invalidez no expresa argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de todos y cada uno de los artículos impugnados, sino que en su desarrollo de demanda se limita únicamente a los numerales 3, 5, 25, 38, 205, 206, 207, 208, 216, 217 y 240, por lo que cabe sobreseer respecto de los demás artículos, al carecer de conceptos de invalidez.

Por otro lado, precisa que si la intención del actor, al mencionar en sus antecedentes los Decretos 213 y 252, expedidos por la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, era controvertirlos, el plazo para impugnarlos ha fenecido, por lo que se debe declarar improcedente cualquier argumento tendiente a combatir las porciones normativas ya existentes a través de dichos decretos, por no ser actos legislativos nuevos, tal es el que caso del artículo 3 de la Ley de Movilidad, que en su porción normativa: *"Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento"*, ya se encontraba vigente antes de la reforma impugnada.

Acto seguido, respecto a los conceptos de validez hechos valer por el actor, el Poder demandado precisa lo siguiente:

Contrario a lo aducido por el Municipio, los Estados sí pueden legislar en materia de tránsito, sin que ello se traduzca en una invasión competencial, pues de conformidad con el artículo 115, fracción II, inciso a), del Pacto Federal, los Estados deberán expedir leyes a efecto de establecer las bases generales de la administración pública municipal, para que cada uno de los Municipios puedan prestar adecuadamente el servicio público de tránsito, así que el hecho de legislar bases, no se traduce en una invasión a su competencia constitucional. Lo anterior, con fundamento en el criterio de rubro: **"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."**



Así, el establecimiento de dichas bases fue en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 115 de la Constitución Federal, no se transgredió la competencia municipal, sino que, si no hubiera legislado en tal sentido, hubiera incurrido en una omisión legislativa que pondría en estado de vulnerabilidad la prestación del servicio en cada Municipio.

Por otro lado, menciona que este Alto Tribunal ha establecido que la materia de tránsito, le corresponde a la Legislatura Estatal proporcionar la normatividad general que debe regir, robusteciendo dicho argumento con los criterios de rubros: "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN." y "TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ."

Como un segundo punto, esgrime que las licencias de conducir para el servicio de transporte público es facultad del Estado, así como lo ha definido anteriormente este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 2/1998, que existe una diferencia entre el concepto de tránsito y transporte, pues la primera es referente a la actividad realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en vía pública; mientras que el transporte es una actividad consistente en llevar personas o cosas desde un punto a otro y se divide, en razón a sus usuarios, en público y privado.

De esa manera, la expedición de las licencias de transporte público, al no ser de competencia municipal, deben ser expedidas por la autoridad estatal, dado que es ésta la que concede los permisos y concesiones en el ámbito estatal, pues si es la autoridad local la que cuenta con las facultades para regular la materia de transporte público, luego debe ser éste el que expida las licencias de conducir a los choferes que conduzcan vehículos que estén concesionados para funcionar como transporte público estatal; siendo por otra parte el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos, pues dicha regulación sí es competencia municipal. Al respecto, cita los criterios: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO



INCORPORA LA DE TRANSPORTE." y "TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL."

Por último, precisa que la parte actora afirma sin sentido, que el tránsito y las vialidades estarán regulados por el Reglamento de Tránsito derivado de la ley de cuenta y expedido por el Ejecutivo Estatal. Dicha afirmación debe declararse inoperante, pues el artículo 3 de la Ley de Movilidad establece que: "El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente ..." siendo así que el Reglamento de Tránsito al que se refiere dicha porción normativa es efectivamente el de cada Municipio.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** Carlos Manuel Joaquín González, en su carácter de gobernador del Estado de Quintana Roo, dio contestación a la demanda en los siguientes términos:

Respecto de los hechos manifestados por el Municipio actor, contestó lo siguiente:

- El hecho marcado con el **número uno** se ignora por no ser un hecho propio.
- Los hechos marcados con el **número dos al cinco** son ciertos.
- El hecho marcado con el **número seis** es parcialmente cierto, puesto que dicho acto no es propio, pero constituye un hecho notorio al haber sido publicado en un medio de difusión oficial.
- El hecho marcado con el **número siete** es parcialmente cierto, puesto que dicho acto no es propio, pero constituye un hecho notorio al haber sido publicado en un medio de difusión oficial.
- El hecho marcado con el **número ocho** es parcialmente cierto, puesto que dicho acto no es propio, pero de la lectura integral de los preceptos legales



reformados se observa que algunos serán ejecutados por el Instituto de movilidad.

- El hecho marcado con el **número nueve** es parcialmente cierto, puesto que dicho acto no es propio, pero de la lectura integral de los preceptos legales reformados se observa que algunos serán ejecutados por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, en coordinación con el Instituto de Movilidad y los Municipios.

- El hecho marcado con el **número diez** es parcialmente cierto, dado que si bien es cierto que el Decreto Número 298 fue publicado por el Poder Ejecutivo, éste fue expedido por la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo.

- El hecho marcado como **número once** se ignora, por no ser un hecho propio.

Posteriormente, en su capítulo de causas de improcedencia y sobreseimiento, el Poder Ejecutivo demandado expresó lo siguiente:

Aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracciones VII y VIII de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los numerales 21, fracción II; y 22, fracción VII, de la misma ley, por haber fenecido el plazo para la interposición del juicio en contra de diversas disposiciones normativas y por falta de conceptos de invalidez.

Ello, pues respecto de los Decretos 213 y 252, expedidos por la XV Legislatura de Quintana Roo, si su intención era denunciar la controversia constitucional respecto de ellos al mencionarlos en su capítulo de antecedentes, el plazo para la interposición de demanda respectiva ha fenecido.

Tal sería el caso del artículo 3 de la Ley de Movilidad, pues anterior a la reforma impugnada, ya señalaba que los Ayuntamientos debían hacer las adecuaciones a su reglamentación en los términos del ordenamiento, así que cualquier argumento tendiente a combatir dicha porción normativa debe declararse improcedente.



Por otro lado, el Municipio actor, en el desarrollo de sus conceptos de invalidez no expresa argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de todos y cada uno de los artículos impugnados, sino que en su desarrollo de demanda se limita únicamente a los numerales 3, 5, 25, 38, 205, 206, 207, 208, 216, 217 y 240, por lo que cabe sobreseer respecto de los demás artículos, al carecer de conceptos de invalidez.

Respecto de los actos cuya invalidez se demanda por el Municipio actor, el Poder Ejecutivo demandado señala lo siguiente:

Respecto de la promulgación y publicación del Decreto Número 298 impugnado, sostiene su validez en razón de que dichos actos son legales, ya que fueron realizados en cumplimiento a la obligación que tiene a su cargo el Ejecutivo, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, pues tiene a su cargo la promulgación y publicación de los decretos expedidos por la Legislatura Estatal, en el Periódico Oficial.

En cuanto a la ejecución del Decreto 298 impugnado, el Poder Ejecutivo demandado se limita a repetir textualmente los argumentos esgrimidos por el Poder Legislativo en su contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, así, a fin de hacer repeticiones innecesarias, se tienen por reproducidos.

OCTAVO.—Contestación de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Virgilio Melchor May Herrera, en su carácter de director general jurídico de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, dio contestación a la demanda en los siguientes términos:

La Secretaría de Gobierno señala que el representante del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, carece de legitimación para promover a nombre del Municipio, en atención a lo siguiente:

Quien promueve en nombre y representación del Municipio de Solidaridad carece de legitimación *ad causam*, pues de los artículos 3 y 66, fracción I, incisos r) y u); así como el numeral 92, fracciones V y VI, de la Ley de los Municipios



del Estado de Quintana Roo, se desprende que será facultad de los Ayuntamientos la promoción de las acciones legales correspondientes cuando el Gobierno Federal o Estatal expidan leyes o decretos que invadan o vulneren la esfera municipal, mientras que el síndico sólo tiene el carácter de "apoderado jurídico" del Ayuntamiento.

Así, el síndico carece de legitimación para promover de conformidad con la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, toda vez que la facultad le corresponde al cuerpo colegiado del Ayuntamiento; entonces, al no haber sido promovido por conducto de quien sí tiene la facultad para "promover las acciones legales" correspondientes, se debe declarar que no existió legitimación *ad processum* en la presente controversia constitucional.

Ello, pues la legitimación en el proceso se refiere a la idoneidad del sujeto que interviene en juicio la que pertenece o debe acompañar a la parte procesal.

De tal manera que, aunque el Municipio de Solidaridad sí cuenta con las facultades para promover la demanda de controversia constitucional, al no realizarlo por persona con legitimación para ello y de conformidad con los artículos 10 y 11 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los numerales 19, fracción VIII y 20, fracción II, del mismo cuerpo normativo, debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

En cuanto a la contestación de los actos cuya invalidez se demanda, menciona que sí es cierto el acto, respecto al refrendo y orden de publicación del Decreto 298 impugnado, ya que le corresponde a la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo la facultad de refrendar las leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado.

Ahora, en cuanto a la contestación de los hechos narrados por el Municipio actor, señala lo siguiente:

- Respecto al hecho marcado como **número uno**, ni se afirma ni se niega por no ser un hecho propio.



- Respecto a los hechos marcados como **números dos y tres**, es cierto.
- Respecto a los hechos marcados como **números cuatro y cinco**, ni se afirman ni se niegan por no ser hechos propios.
- Respecto al hecho marcado como **número seis**, es parcialmente cierto, por cuanto hace al refrendo y/o firma del Decreto Número 298 por parte de la XV Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo.
- Respecto a los hechos marcados como **números siete, ocho y nueve**, ni se afirman ni se niegan por no ser hechos propios.
- Respecto al hecho marcado como **número diez**, es cierto únicamente en cuanto a la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, del Decreto Número 298 emitido por la XV Legislatura.
- Respecto al hecho marcado como **número once**, ni se afirma ni se niega por no ser hecho propio.

Posteriormente, el demandado afirma que el actor señala como responsable al secretario de Gobierno como autoridad que refrendó, firmó y publicó el Decreto Número 298 de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de enero de dos mil diecinueve; sin embargo, reitera que dicho acto fue emitido de manera legal, pues ello se encuentra dentro de sus facultades.

NOVENO.—**Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

DÉCIMO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofre-



cidas por las partes y, con relación a los alegatos, se indicó que las partes no los habían formulado; por último, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, ya que se plantea un conflicto entre el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, con motivo de una norma general.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** Del análisis del escrito de controversia constitucional, se advierte que el Municipio actor señaló como impugnado lo siguiente:

"El Decreto Número 298 expedido por parte del (sic) XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 'Se reforman: el párrafo cuarto del artículo 3, las fracciones XLI, L y LVIII del artículo 5, los artículos 14 y 15, las fracciones II y XXX del artículo 25, el primer párrafo y las fracciones XX y XXIII del artículo 30, las fracciones V y VI del artículo 32, el párrafo primero y la fracción VII del artículo 38, el párrafo primero del artículo 39, los párrafos segundo y tercero del artículo 77, los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 89, la fracción primera del artículo 93, el párrafo segundo del artículo 112, el artículo 113, las fracciones XII y XVI del artículo 117, las fracciones IX y XVI del artículo 122, el artículo 124, la fracción VII del artículo 130, el segundo párrafo del artículo 172, el primer párrafo del artículo 175, y la fracción II del artículo 176, la fracción II del artículo 177, el artículo 181, el último párrafo del artículo 204; se derogan: la fracción IV del artículo 34, las fracciones I, IV y VII del artículo 39, la fracción VI del artículo 175; y se adicionan la fracción IV Bis al artículo 5, el artículo 5 Bis, el párrafo segundo al artículo 29, la fracción XXIV al artículo 30, la fracción VII al artículo 32, las fracciones VIII y IX del artículo 38, los párrafos



cuarto y quinto a la fracción IV del artículo 89, el párrafo tercero al artículo 125 y el título séptimo denominado 'Del Tránsito y Vialidad del Estado y los Municipios' que contiene los capítulos primero, segundo y tercero y los artículos 205 al 245; todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo."

Asimismo, en los antecedentes de la demanda se señala que también se impugnan del gobernador, del titular del Instituto de Movilidad y del Secretario de Finanzas y Planeación, todos del Estado de Quintana Roo, la ejecución de las reformas contenidas en el Decreto Número 298.

No obstante ello, de la lectura de la demanda, se advierte que las consideraciones vertidas están encaminadas a controvertir la constitucionalidad de los siguientes preceptos: El párrafo cuarto del artículo 3, las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, la fracción XXX, inciso a) del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38 (**reformados**); las fracciones I, IV y VII del artículo 39 (**derogadas**); los artículos 89, 205, 207, fracciones II, IV y IX, **208, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g)**; 216, 217 y 240 (**adicionados**); destacando que respecto de los *actos de ejecución* no se señala siquiera cuáles son éstos.

Ahora bien, con relación al artículo 208, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g), se hace la precisión que en la demanda de controversia constitucional (fojas 32 y 53) se menciona erróneamente el artículo "*206, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y e)*",⁵ lo cual es erróneo, porque como se advierte de dicho precepto, ninguna de sus fracciones contiene incisos; aunado a que, se transcribe

⁵ (Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 206. Las autoridades del Estado competentes en la materia de tránsito y vialidad sin perjuicio de las funciones de seguridad pública y/o de seguridad nacional, en los términos dispuestos en esta ley son:

"I. El gobernador del Estado de Quintana Roo;

"II. El titular de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo;

"III. El titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado;

"IV. El titular de la Dirección de la Policía de Tránsito, de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo;

"V. La Policía de Tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, y las Policías Preventivas Municipales y Tránsito, de cada Ayuntamiento;

"VI. Los presidentes municipales en su jurisdicción;



el artículo 208, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g),⁶ el cual se podría considerar que es el que correctamente impugna; no obstante ello, **el Municipio actor no controvierte el contenido normativo de dicho precepto**, ya que únicamente lo transcribe, en este sentido, al no existir verdaderos conceptos de invalidez en los que impugne el citado precepto, procede **sobreseer** al respecto, conforme al artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos numerales 20, fracción II y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

"VII. Las oficinas autorizadas de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y con las facultades que expresamente le delegue el titular del Ejecutivo del Estado y las que expresamente señalen las leyes fiscales y convenios con la Federación que son aplicables;

"VIII. Aquellos a quienes las leyes generales o estatales de seguridad pública señalen, y

"IX. Los servidores públicos municipales a quienes de acuerdo a la normatividad aplicable se les atribuyan esas facultades en sus respectivos Municipios.

"Son autoridades auxiliares de tránsito y transporte el personal médico legista y del servicio médico de las (sic) Policía de Tránsito, y las fuerzas de Seguridad Pública del Estado y de los Ayuntamientos.

"En cada uno de los Ayuntamientos habrá una Dirección de la Policía de Tránsito encargada de la aplicación de tránsito y vialidad. En la ciudad de Chetumal del Municipio de Othón P. Blanco por ser el recinto de los Poderes Estatales, corresponderá a la Dirección de la Policía de Tránsito, de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, la aplicación de tránsito y vialidad."

⁶ "Artículo 208. Son facultades de:

"...

"II. Son facultades y obligaciones de los Policías de Tránsito en el Estado y de los Municipios:

"a) Cuidar que la circulación de las personas, el manejo y tránsito de vehículos, semovientes y los servicios de transporte de pasajeros o de carga, se realicen conforme a los mandatos de esta ley y su Reglamento de Tránsito, de la cual emanan las disposiciones que con fundamentos en estos les dicten sus superiores para lograr al máximo el correcto desenvolvimiento de esas actividades;

"b) Sancionar las faltas que se comentan (sic) a esta ley y el Reglamento del (sic) Tránsito correspondiente conforme al procedimiento que en cada uno de ellos esté establecido;

"c) Procurar inmediato auxilio a las personas que resulten lesionadas con motivo de accidentes de tránsito;

"d) Intervenir en los hechos de tránsito, para prestar el auxilio indispensable y detener, en su caso, a los presuntos responsables de los mismos, poniéndolos de inmediato a disposición de la autoridad correspondiente y rendir el parte informativo a sus superiores jerárquicos.

"e) Cumplir con lo establecido por los Protocolos de actuación policial vigentes;

"f) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y su Reglamento de Tránsito correspondiente y las que dicten sus superiores, y

"g) Las demás que se señalen en la presente ley, el Reglamento de Tránsito correspondiente y las demás disposiciones y reglamentos aplicables."

⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."



Ello, acorde al criterio reiterado de este Alto Tribunal, en el que ha sostenido que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error; criterio que se contiene en la tesis P. VI/2011, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888 «con número de registro digital: 161359»).

Por tanto, se tendrá como normas impugnadas: El párrafo cuarto del artículo 3, las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, la fracción XXX, inciso a) del artículo

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

"...

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

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."



25, las fracciones VII y VIII del artículo 38 (**reformados**); las fracciones I, IV y VII del artículo 39 (**derogadas**); los artículos 89, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 (**adicionados**); todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, sin que se haya señalado un acto concreto de ejecución.

Por las razones señaladas, son parcialmente fundados los argumentos que hacen valer los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, donde coincidentemente afirman que es improcedente la controversia, por falta de conceptos de invalidez, en virtud de que **a consideración de los demandados** el Municipio no expresa argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de todos y cada uno de los artículos impugnados, sino que en su desarrollo de demanda se limita únicamente a los numerales 3, 5, 25, 38, 205, 206, 207, 208, 216, 217 y 240, por lo que, **señalan dichas autoridades que** cabe sobreseer respecto de los demás artículos al carecer de conceptos de invalidez.

Tales argumentos, como se dijo, son parcialmente fundados, toda vez que, si bien el Municipio actor no controvierte el contenido normativo de todos los preceptos impugnados, sí controvierte como ya quedó precisado, el párrafo cuarto del artículo 3, las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, la fracción XXX, inciso a) del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38 (reformados); las fracciones I, IV y VII del artículo 39 (derogadas); los artículos 89, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 (adicionados), todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, **por lo que únicamente dichos preceptos se tienen como impugnados.**

Por otra parte, con relación a lo aducido por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, donde señalan que también se impugnan los Decretos 213 y 252 por el que se expide y reforma, respectivamente, la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, debe decirse que no se advierte que dichos decretos hayan sido impugnados, sino que sólo se señalan como antecedentes del decreto impugnado;⁸ en este sentido, no se tienen por impugnados los Decretos 213 y 252 que señalan las responsables.

⁸ Nota. Incluso, debe referirse, que los Decretos 213 y 252 **fueron impugnados por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, en la diversa controversia constitucional 199/2018**, donde el



TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Municipio actor impugna el párrafo cuarto del artículo 3, las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, la fracción XXX, inciso a) del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38 (**reformados**); las fracciones I, IV y VII del artículo 39 (**derogadas**); los artículos 89, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 (**adicionados**); todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el miércoles dieciséis de enero de dos mil diecinueve, mediante Decreto Número 298.¹⁰

Por lo que, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **jueves diecisiete de enero de dos mil diecinueve al viernes uno de marzo mismo año**;¹¹ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación

Ministro Instructor, mediante proveído de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, **desechó de plano por extemporánea** la demanda de controversia constitucional; y en contra de dicha determinación el Municipio actor **interpuso recurso de reclamación**, del cual tocó conocer a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el número de expediente 86/2018-CA, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; y resuelto en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar **infundado el recurso de reclamación y confirmar el acuerdo de desechamiento** dictado el catorce de noviembre de dos mil dieciocho, dentro de la controversia constitucional 199/2018.

⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

¹⁰ Foja 250 del expediente principal.

¹¹ Descontándose del cómputo los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero de dos mil diecinueve; y dos, tres, cuatro, cinco, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de febrero de la citada anualidad, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b), c) y n) del Acuerdo General Número 18/2013, dictado por el Pleno de esta Suprema Corte el diecinueve de noviembre de dos mil trece,



Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el uno de marzo de dos mil diecinueve,¹² esto es, el último día para su promoción, su presentación es **oportuna**, de manera general.

No obstante ello, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, señalan que feneció el plazo para la interposición de la controversia, en relación con los Decretos 213 y 252 por el que se expide y reforma, respectivamente, la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, por lo que se debe declarar improcedente cualquier argumento tendiente a combatir **las porciones normativas ya existentes a través de dichos decretos por no ser actos legislativos nuevos**, tal es el caso del artículo 3 de la Ley de Movilidad, que en su porción normativa: *"Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento"* ya se encontraba vigente antes de la reforma impugnada.

En principio, como se señaló en el apartado de precisión de la litis, los referidos decretos no se tienen por impugnados en este medio de control constitucional.

Ahora bien, es pertinente hacer referencia al criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado, fundamentalmente, de la acción de inconstitucionalidad 28/2015,¹³ reiterado en subsecuentes precedentes,¹⁴ y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que dé pie a la impugnación de una norma general.

publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre siguiente, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

¹² Como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja 79 del expediente.

¹³ En sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁴ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016, 97/2016 y su acumulada 98/2016 y 12/2016, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete y nueve de julio de dos mil dieciocho.



En el precedente se enfatizó la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar cuándo se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la jurisprudencia P./J. 8/2004,¹⁵ que de manera general precisa cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos en expedientes como el que nos ocupa, así como, explicó la evolución del criterio.

Sobre esa base se razonó que, para que se pueda hablar de un acto de esa naturaleza para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer enunciado, involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

¹⁵ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, marzo de 2004, P./J. 8/2004, página 958, registro digital: 182048).



El segundo aspecto, consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

En relación con este último aspecto, se explicó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Se subrayó que: "El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue."

Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquellas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

De igual forma, en el precedente se enfatizó que con el criterio se logra que el Tribunal Constitucional se ocupe de controlar o verificar cambios normativos reales, esto es, materiales o verdaderos y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, es decir, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce:



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema." [Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, P./J. 25/2016 (10a.), página 65, registro digital: 2012802].

En el caso, en principio se advierte que para la expedición de las normas impugnadas, se siguió el proceso legislativo que culminó con su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

Por otra parte, a fin de precisar si las porciones normativas impugnadas constituyen actos legislativos nuevos, en el siguiente cuadro se transcribe el contenido de los preceptos impugnados, comparándolo con el texto de las normas modificadas o derogadas previo al dieciséis de enero de dos mil diecinueve, fecha en la que se publicaron las normas que se impugnan en la presente controversia constitucional (negritas añadidas):



Texto de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, previo a la reforma impugnada.

Texto resultante de la reforma a los artículos impugnados de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, mediante Decreto Número 298.

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de julio de 2018)

"Artículo 3. La presente ley tiene por objeto garantizar la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a la movilidad; establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y libre tránsito del transporte de bienes; garantizar el poder de elección que permita el efectivo desplazamiento de las personas en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades de las personas y el desarrollo de la sociedad en su conjunto; así como reglamentar la fracción XXVII del artículo 75 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en materia de concesiones para la prestación del servicio público y privado de transporte en sus diversas modalidades. Las disposiciones contenidas en la presente ley son de observancia general, orden público e interés general.

Todo vehículo de servicio público o privado de transporte, que utilicen las vías y carreteras del Estado y perciban remuneración económica por prestar dicho servicio, deberán contar con la concesión, permiso o autorización del Instituto, mediante el documento que al efecto otorgue el titular de éste, conforme a las disposiciones de esta ley y su reglamento, con excepción del servicio público de transporte de pasajeros de autobuses urbanos, cuya prestación y, en su caso, concesión corresponde a los Ayuntamientos en sus respectivas competencias.

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de julio de 2018)

"**Artículo 3.** La presente ley tiene por objeto garantizar la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a la movilidad; establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y libre tránsito del transporte de bienes; garantizar el poder de elección que permita el efectivo desplazamiento de las personas en condiciones de seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades de las personas y el desarrollo de la sociedad en su conjunto; así como reglamentar la fracción XXVII del artículo 75 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en materia de concesiones para la prestación del servicio público y privado de transporte en sus diversas modalidades. Las disposiciones contenidas en la presente ley son de observancia general, orden público e interés general.

Todo vehículo de servicio público o privado de transporte, que utilicen las vías y carreteras del Estado y perciban remuneración económica por prestar dicho servicio, deberán contar con la concesión, permiso o autorización del Instituto, mediante el documento que al efecto otorgue el titular de éste, conforme a las disposiciones de esta ley y su reglamento, con excepción del servicio público de transporte de pasajeros de autobuses urbanos, cuya prestación y, en su caso, concesión corresponde a los Ayuntamientos en sus respectivas competencias.



(Adicionado, P.O. 12 de julio de 2018)

Asimismo, la prestación del servicio público de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales requerirá contar con la concesión del Instituto, mediante el documento que al efecto otorgue el titular de éste, únicamente conforme a la regulación prevista en el capítulo séptimo del título cuarto de esta ley y su reglamento.

El tránsito y vialidad municipal, estarán regulados por la ley de los Municipios del Estado y los reglamentos municipales correspondientes. Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a la reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento.

En la observancia de esta ley se atenderán y aplicarán, en lo conducente, las disposiciones aplicables en las materias de equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en particular la evaluación del impacto ambiental, las emisiones contaminantes a la atmósfera, la prevención y control del ruido y el manejo integral de residuos; asentamientos humanos; obras públicas; protección de derechos humanos; mejora regulatoria, y todas las demás que se vinculen directamente con la materia de movilidad a que se refiere el presente ordenamiento."

"Artículo 5. Para efectos de la presente ley y de su ejecución, se entenderá por:

...

(Adicionado, P.O. 12 de julio de 2018)

Asimismo, la prestación del servicio público de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales requerirá contar con la concesión del Instituto, mediante el documento que al efecto otorgue el titular de éste, únicamente conforme a la regulación prevista en el capítulo séptimo del título cuarto de esta ley y su reglamento.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2019)

El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente.

Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento.

En la observancia de esta ley se atenderán y aplicarán, en lo conducente, las disposiciones aplicables en las materias de equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en particular la evaluación del impacto ambiental, las emisiones contaminantes a la atmósfera, la prevención y control del ruido y el manejo integral de residuos; asentamientos humanos; obras públicas; protección de derechos humanos; mejora regulatoria, y todas las demás que se vinculen directamente con la materia de movilidad a que se refiere el presente ordenamiento."

"**Artículo 5.** Para efectos de la presente ley y de su ejecución, se entenderá por:

...



XLI. Licencia de conducir: Documento que concede el Instituto a una persona física y que lo autoriza para conducir un vehículo motorizado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y demás ordenamientos jurídicos y administrativos;

...

LVIII. Seguridad vial: Conjunto de políticas y sistemas orientados a la prevención de hechos de tránsito; ..."

"Artículo 25. El Instituto contará con las siguientes facultades en materia de movilidad:

...

XXX. Otorgar licencias y permisos para conducir en todas las modalidades de transporte, así como la documentación para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos vigentes; ..."

(Reformada, P.O. 16 de enero de 2019)
XLI. Licencia de conducir: Documento que expiden los Ayuntamientos a una persona física y que lo autoriza para conducir un vehículo motorizado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Tránsito correspondiente y demás ordenamientos jurídicos y administrativos, incluyendo las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos. Las demás licencias de conducir para servicio público sólo podrán ser expedidas por el Instituto, previa validación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado;

...

(Reformada, P.O. 16 de enero de 2019)
 LVIII. Seguridad Vial: Conjunto de políticas y sistemas orientados a establecer las normas de circulación de transporte de personas y objetos; el estacionamiento y tránsito de vehículos en las vías de comunicación estatal y municipal; y la prevención de hechos de tránsito, conforme al Reglamento de Tránsito correspondiente y demás normas legales aplicables; ..."

"**Artículo 25.** El Instituto contará con las siguientes facultades en materia de movilidad:

...

(Reformada, P.O. 16 de enero de 2019)
XXX. En coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado en:
a) El otorgamiento de licencias para conducir del tipo servicio público, excepto las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos;



"Artículo 38. Son facultades en materia de movilidad de los Municipios:

- I. Administrar y controlar el corralón de tránsito y la pensión municipal de vehículos, de acuerdo a lo prescrito en la presente ley, su reglamento, los convenios y las normas administrativas que al efecto dicte el Ayuntamiento respectivo;
- II. Asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno del Instituto, en los términos de la presente ley;
- III. Auxiliar al Instituto, según corresponda, en el desempeño de sus funciones;
- IV. Calificar las infracciones que se hayan cometido dentro de su jurisdicción, conforme a lo establecido por la normatividad en la materia;
- V. Determinar las políticas en materia de estacionamientos públicos establecidos en las vías de circulación, en el ámbito de sus competencias;
- VI. Regular, aplicar y resolver todo lo relativo a las concesiones, tarifas, inspección y vigilancia y sanciones, en el ámbito

b) Contar con acceso a la información generada de los movimientos al padrón vehicular a cargo de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado;

c) La integración del registro público de transporte, y

d) La expedición de la documentación para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos vigentes, en el ámbito de su competencia; ..."

(Reformado Primer Párrafo, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 38. Son facultades en materia de movilidad de los Ayuntamientos:

- I. Administrar y controlar el corralón de tránsito y la pensión Municipal de vehículos, de acuerdo a lo prescrito en la presente ley, su reglamento, los convenios y las normas administrativas que al efecto dicte el Ayuntamiento respectivo;
- II. Asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno del Instituto, en los términos de la presente ley;
- III. Auxiliar al Instituto, según corresponda, en el desempeño de sus funciones;
- IV. Calificar las infracciones que se hayan cometido dentro de su jurisdicción, conforme a lo establecido por la normatividad en la materia;
- V. Determinar las políticas en materia de estacionamientos públicos establecidos en las vías de circulación, en el ámbito de sus competencias;
- VI. Regular, aplicar y resolver todo lo relativo a las concesiones, tarifas, inspección y vigilancia y sanciones, en el ámbito



de sus competencias, para la prestación de servicio público de transporte urbano de pasajeros en autobuses en ruta establecida, así como autorizar el uso de los carriles exclusivos, mecanismos y elementos de confinamiento, emitiendo dictamen que motive mediante Acuerdo del Ayuntamiento correspondiente, y

VII. Las demás que establezcan la presente ley y la normatividad aplicable."

"Artículo 39. El Gobierno del Estado, a través del Instituto, podrá suscribir acuerdos o convenios de coordinación con los Ayuntamientos municipales, con el objeto de que asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

- I. Autorizar la expedición de licencias para choferes, automovilistas, motociclistas y para conductores de los demás vehículos de propulsión, automotores y eléctricos;
- II. Autorizar los colores que deban llevar los vehículos destinados al servicio público, de conformidad con el Reglamento;

de sus competencias, para la prestación de servicio público de transporte urbano de pasajeros en autobuses en ruta establecida, así como autorizar el uso de los carriles exclusivos, mecanismos y elementos de confinamiento, emitiendo dictamen que motive mediante Acuerdo del Ayuntamiento correspondiente, y

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 16 de enero de 2019)

VII. Practicar exámenes de aptitud y capacidad a los solicitantes de licencias y permisos de conducir, en el ámbito de sus competencias, de conformidad con lo establecido en la presente ley y demás disposiciones que al respecto emita la Secretaría de Seguridad Pública del Estado:

(Adicionada, P.O. 16 de enero de 2019)

VIII. Otorgar licencias y permisos de conducir, incluyendo las de servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos, y

(Adicionada [N. de E. Reformada], P.O. 16 de enero de 2019)

IX. Las demás que se establezcan en la presente ley y la normatividad aplicable".

(Reformado primer párrafo, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 39. El Poder Ejecutivo del Estado a través del Instituto en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación, podrá suscribir acuerdos o convenios de coordinación con los Ayuntamientos municipales, con el objeto de que asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

I. (Derogada, P.O. 16 de enero de 2019)

- II. Autorizar los colores que deban llevar los vehículos destinados al servicio público, de conformidad con el Reglamento;



III. Determinar, la verificación periódica de las revistas o cuando las circunstancias lo ameriten de los vehículos destinados al servicio público;

IV. Llevar el control del alta y baja de vehículos dentro de los Municipios;

V. Ordenar la verificación de las revistas y las condiciones en que se encuentren los motores de toda clase de vehículos, en forma periódica o cuando las circunstancias lo exijan, a efecto del retiro de circulación de aquellos vehículos que de forma manifiesta incumplen con las disposiciones contenidas en la presente ley o su reglamento;

VI. La supervisión del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que de ella deriven;

VII. Practicar exámenes de aptitud y capacidad a los solicitantes de licencias de automovilistas, choferes, y demás vehículos de propulsión, automotores y eléctricos, y

VIII. Las demás que ésta y otras disposiciones legales expresamente le confieran.

Para el caso de los convenios o acuerdos a que se refiere este artículo, se deberán publicar en el Periódico Oficial del Estado, así como en el medio de difusión oficial del Municipio correspondiente, para que surtan plenos efectos jurídicos."

"Artículo 89. Las concesiones del servicio público de carga, se otorgarán para operar vehículos cuya capacidad rebase los 750 kilogramos y que reúnan las características y condiciones que fije el Instituto para la prestación del servicio en las siguientes modalidades:

III. Determinar, la verificación periódica de las revistas o cuando las circunstancias lo ameriten de los vehículos destinados al servicio público;

IV. (Derogada, P.O. 16 de enero de 2019)

V. Ordenar la verificación de las revistas y las condiciones en que se encuentren los motores de toda clase de vehículos, en forma periódica o cuando las circunstancias lo exijan, a efecto del retiro de circulación de aquellos vehículos que de forma manifiesta incumplen con las disposiciones contenidas en la presente ley o su reglamento;

VI. La supervisión del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que de ella deriven;

VII. (Derogada, P.O. 16 de enero de 2019)

VIII. Las demás que ésta y otras disposiciones legales expresamente le confieran.

Para el caso de los convenios o acuerdos a que se refiere este artículo, se deberán publicar en el Periódico Oficial del Estado, así como en el medio de difusión oficial del Municipio correspondiente, para que surtan plenos efectos jurídicos."

"Artículo 89. Las concesiones del servicio público de carga, se otorgarán para operar vehículos cuya capacidad rebase los 750 kilogramos y que reúnan las características y condiciones que fije el Instituto para la prestación del servicio en las siguientes modalidades:



I. De carga regular: es el transporte de productos de materiales que no necesitan de vehículos especiales para efectuar su transportación.

II. De carga especializada: es el transporte de productos y materiales que requieren de mayor especialización del conductor y del vehículo, tales como pipas, grúas, plataformas, maquinaria, tolvas y remolques especializados, incluyendo el servicio de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos.

El servicio de arrastre y salvamento, consiste en llevar a cabo las maniobras mecánicas y/o manuales necesarios para rescatar y colocar sobre el camino o carretera a los vehículos accidentados, sus partes o carga.

El servicio de depósito de vehículos consiste en la guarda y custodia en locales comisionados o permitidos por el Ejecutivo del Estado, de vehículos infraccionados, abandonados, retenidos, accidentados o descompuestos en caminos o carreteras de jurisdicción estatal y/o en su caso, remitidos por la autoridad competente.

I. De carga regular: es el transporte de productos de materiales que no necesitan de vehículos especiales para efectuar su transportación.

II. De carga especializada: es el transporte de productos y materiales que requieren de mayor especialización del conductor y del vehículo, tales como pipas, grúas, plataformas, maquinaria, tolvas y remolques especializados, incluyendo el servicio de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 16 de enero de 2019)

El servicio de arrastre, consiste en remolcar los vehículos averiados que no puedan movilizarse de manera autónoma, derivado de descomposturas mecánicas, eléctricas y algún otro averío.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2019)

El servicio de arrastre y salvamento, consiste en llevar a cabo las maniobras mecánicas y/o manuales necesarios para rescatar vehículos, sus partes y carga, involucrados en accidentes vehiculares, hechos de tránsito o siniestros, ocurridos sobre o fuera de la carpeta asfáltica de las carreteras o caminos, o bien, colocar sobre el camino o carretera a los vehículos accidentados, sus partes o carga y/o que requieran ser remolcados a petición de la autoridad competente.

El servicio de depósito de vehículos consiste en la guarda y custodia en locales comisionados o permitidos por el Ejecutivo del Estado, de vehículos infraccionados, abandonados, retenidos, accidentados o descompuestos en caminos o carreteras de jurisdicción estatal y/o en su caso, remitidos por la autoridad competente.



III. De transporte express: es el que se realiza en vehículos cerrados, respecto a bultos y paquetes de mercancía en general, con mayor celeridad que el servicio de carga.

IV. De carga para la construcción: es el transporte de productos y materiales tales como gravas, arenas, piedras, bloques, tabiques y cemento, desde los centros de producción o distribución, hasta los depósitos o lugares donde se esté llevando a cabo alguna obra.

Las maniobras de carga y descarga deberán efectuarse en horario autorizado por el Instituto, con la mayor celeridad y con los medios apropiados que impidan que los artículos se esparzan o derramen en la vía pública. Asimismo no debe impedirse ni entorpecerse la circulación de peatones y vehículos, debiendo reducirse al mínimo las externalidades negativas que dichas operaciones puedan causar.

En el caso de la fracción II del presente artículo, cuando se trate del servicio de grúas para arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos, el usuario podrá decidir libremente respecto a la prestación del servicio, que a sus intereses convenga. Atendiendo siempre a la presente ley y sus reglamentos."

III. De transporte express: es el que se realiza en vehículos cerrados, respecto a bultos y paquetes de mercancía en general, con mayor celeridad que el servicio de carga.

IV. De carga para la construcción: es el transporte de productos y materiales tales como gravas, arenas, piedras, bloques, tabiques y cemento, desde los centros de producción o distribución, hasta los depósitos o lugares donde se esté llevando a cabo alguna obra.

Las maniobras de carga y descarga deberán efectuarse en horario autorizado por el Instituto, con la mayor celeridad y con los medios apropiados que impidan que los artículos se esparzan o derramen en la vía pública. Asimismo, no debe impedirse ni entorpecerse la circulación de peatones y vehículos, debiendo reducirse al mínimo las externalidades negativas que dichas operaciones puedan causar.

En el caso de la fracción II del presente artículo, cuando se trate del servicio de grúas para arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos, el usuario podrá decidir libremente respecto a la prestación del servicio, que a sus intereses convenga. Atendiendo siempre a la presente ley y sus reglamentos.

(Adicionado [N. de E. con sus incisos], P.O. 16 de enero de 2019)

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando los vehículos se vean detenidos por autoridad competente estatal o municipal y que estén involucrados en:

a) Un hecho de tránsito;

b) En una operación de revisión y/o falta administrativa de tránsito y/o vialidad y/o de alcoholímetro;



c) La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos;

d) Cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito;

e) El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes;

f) La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia, y

g) En el caso de extinción de dominio, en tanto se lleva a cabo el debido proceso ante autoridad jurisdiccional competente.

(Adicionado [N. de E. Pertenece a la fracción IV], P.O. 16 de enero de 2019)

El servicio de arrastre y salvamento, en los casos de las fracciones anteriores, se llevará a cabo en términos del reglamento de esta ley, y debe sujetarse a un rol consecutivo que incluya a todos los concesionarios de la circunscripción municipal que corresponda, que cuenten con la capacidad operativa y el equipo de grúas donde haya ocurrido el o los actos antes establecidos, y de no existir en la circunscripción territorial del Municipio correspondiente, debe incluir a cualquiera de los concesionarios de los Municipios más próximos.

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 205. El tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el Estado de Quintana Roo y sus Municipios y a la explotación de las mismas, que no sean de la competencia federal, se consideran y declaran de interés público,

No contenía el **artículo 205**, sólo comprendía 204 preceptos.



así como su planeación y ordenación, las cuales se regirán por las disposiciones generales de esta ley y las disposiciones del Reglamento de Tránsito correspondiente."

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)
"Artículo 207. Son facultades del director de Tránsito del Estado:

I. Ejercer la titularidad de la Dirección de la Policía de Tránsito del Estado;

II. Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta ley en materia de tránsito y vialidad en el ámbito de su competencia;

III. Ejercer el control administrativo de las oficinas de la Dirección de la Policía de Tránsito del Estado, cuidar del buen funcionamiento de ésta, vigilar la conducta del personal administrativo de las mismas, para asegurar al máximo un eficiente servicio al público;

IV. Coordinar la realización de acciones operativas con las Direcciones de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

V. Planificar y ordenar el tránsito estatal, proponiendo a través del titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, los proyectos respectivos para su aprobación, cuando ésta sea necesaria;

VI. Ordenar la inspección y disponer las medidas de seguridad técnica adecuadas para una vigilancia, supervisión y control de vehículos automotores para preservar el ambiente y salvaguardar la seguridad de las personas;

VII. Expedir autorizaciones provisionales para circular sin placas o en los casos que determine el (sic) presente ley y el Reglamento de Tránsito correspondiente;



VIII. Mediante convenios con los Ayuntamientos respectivos, ejercer el control estadístico sobre actualización en hechos de tránsito;

IX. Coordinar a las autoridades auxiliares en materia de tránsito y validar sus intervenciones;

X. Señalar en el ámbito de su jurisdicción y competencia el sentido de la circulación, así como determinar la zona de establecimiento, ubicación de señales de tránsito, límites de velocidad y demás modalidades que conduzcan a satisfacer el interés social, la prevención de accidentes y la mayor fluidez en el tránsito de personas y de vehículos;

XI. Imponer, calificar o cancelar las sanciones establecidas en la presente ley y el Reglamento de Tránsito correspondiente en el ámbito de su competencia, y

XII. Las demás que le confieran la presente ley, el reglamento, el Reglamento de Tránsito correspondiente, los convenios, acuerdos e instrucciones del titular del ejecutivo y demás leyes."

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)
"Artículo 216. Los Ayuntamientos expedirán las licencias de conducir de vehículos de servicio particular, para lo cual se deberán observar las disposiciones del Reglamento de Tránsito correspondiente, así como aquellas que emita la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y las demás disposiciones aplicables.

En el caso de licencias de conducir del tipo de servicio público que regula la presente ley, sólo podrán ser expedidas por el Instituto, con una vigencia de hasta dos años, con excepción de las



licencias de servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos que serán expedidas por los Ayuntamientos en términos de lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito correspondiente y demás normas jurídicas aplicables.

Las licencias y permisos de conducir expedidos por los Ayuntamientos deberán ser registrados ante el Instituto, a través del Registro Público del Transporte, apegándose a la normatividad en materia de Protección de Datos Personales."

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 217. Los vehículos que transiten en las vías primarias deberán observar lo dispuesto por la presente ley y el Reglamento de Tránsito correspondiente."

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 240. La Dirección de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito o la del Estado para efectos de la calificación de infracciones, se ajustará a las tarifas establecidas en el Reglamento de Tránsito correspondiente."

Atendiendo al texto de las disposiciones normativas recién transcritas, esta Suprema Corte llega a la convicción de que las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, la fracción XXX, inciso a), del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38 (**reformados**); las fracciones I, IV y VII del artículo 39 (**derogadas**); los artículos 89, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 (**adicionados**); todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el miércoles dieciséis de enero de dos mil diecinueve, mediante Decreto Número 298, impugnados en la presente controversia constitucional, **sí fueron modificados sustancialmente**.



Sin embargo, con relación al párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, sólo se tendrá como impugnado la parte primera de dicho párrafo que señala: "**El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente**"; en virtud de que, como se advierte del cuadro comparativo, únicamente la primera parte del citado párrafo, fue motivo de la reforma que se impugna, sin que haya sufrido modificación el texto normativo: "*Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento*"; y sin que la modificación realizada altere la estipulación contenida en el segundo enunciado normativo del párrafo que impugna.

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que debe sobreseerse con relación a la parte segunda del párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que señala: "**Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento**", toda vez que esta parte permaneció intacta, por lo que procede sobreseer al respecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso numeral 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Legitimación activa.** En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Municipio actor Omar Hazael Sánchez Curtis, en su carácter de síndico municipal del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, quien acredita su personalidad con la copia certificada de su constancia de mayoría y validez de la elección para la sindicatura de fecha nueve de julio de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el Consejo Municipal de Solidaridad del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante la cual,



se le declara como titular de la sindicatura del Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.¹⁶

Ahora bien, el Municipio actor es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,¹⁷ legitimado para promover controversia constitucional.

Por otra parte, el artículo 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo,¹⁸ establece que el síndico tiene como atribución ser el apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales, por ende, el síndico municipal que suscribe la demanda, cuenta con la facultad de representación del Municipio actor en esta vía constitucional.

Sin que obste que, **el secretario de Gobierno del Estado de Quintana Roo**, señale que quien promueve en nombre y representación del Municipio de Solidaridad carece de legitimación *ad processum*, pues de los artículos 3, 66, fracción I, incisos r) y u); y 92, fracciones V y VI, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, se desprende que será facultad de los Ayuntamientos la promoción de las acciones legales correspondientes cuando el Gobierno Federal o Estatal expidan leyes o decretos que invadan o vulneren la esfera municipal, mientras que el síndico sólo tiene el carácter de "apoderado jurídico" del Ayuntamiento.

Los anteriores motivos de improcedencia son infundados, pues como se desprende del artículo 92, antes transcrito, el síndico municipal tiene la facultad para fungir como apoderado jurídico del Ayuntamiento ante las instancias judiciales en las que el Municipio sea parte, sin que en ningún precepto de la citada

¹⁶ Foja 80 del cuaderno principal.

¹⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁸ "Artículo 92. Al síndico/a municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: "... (Reformada, P.O. 30 de septiembre de 2013)

"V. Ser apoderado/a jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte."



ley se establezca que para la promoción de una controversia constitucional se requiera la intervención de todos los integrantes del órgano de Gobierno Municipal. En apoyo a lo anterior se invocan las tesis de jurisprudencia P./J. 51/2000 y P./J. 4/2000 del Pleno de este Alto Tribunal, que por identidad de razones, se citan a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Si bien es cierto que en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga legitimación para plantear los conflictos que se susciten entre los órganos originarios del Estado, por la vía de la controversia constitucional, al Municipio y no al Ayuntamiento, se entiende que aquél actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política, que lo es el Ayuntamiento según lo previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional. De lo anterior se sigue que el Ayuntamiento, a través de los servidores públicos a los que la legislación estatal les dé la facultad de representarlo y de defender sus intereses, está legitimado para pedir que se diriman los referidos conflictos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 51/2000, página 813, Núm. de registro IUS: 192098).

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN LOS SÍNDICOS EN REPRESENTACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA. De conformidad con los artículos 41, fracción III, y 44, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, los síndicos tienen la representación de los Ayuntamientos en procedimientos judiciales con facultades de mandatario judicial, así como para ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea titular el Municipio y seguir en todos sus trámites los juicios en que éste tenga interés; por lo que, en estas condiciones y siendo que la controversia constitucional es un procedimiento de carácter judicial, se concluye que los síndicos están legitimados para promover a nombre y en representación de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Puebla una controversia constitucional en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Instancia:



Pleno. Tomo XI, febrero de 2000, tesis P./J. 4/2000, página 513, Núm. de registro IUS: 192332).

Iguales consideraciones sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver en sesión de once de junio de dos mil trece, la controversia constitucional 13/2011, por unanimidad de diez votos.¹⁹

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, el cual les fue reconocido en el auto dictado por el Ministro instructor el siete de marzo de dos mil diecinueve.

a) Por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo compareció a la presente controversia Carlos Manuel Joaquín González, quien se ostentó como gobernador del Estado de Quintana Roo, lo que acreditó con la copia certificada del Bando Solemne por el que se le declara gobernador Electo del Estado de Quintana Roo, para el periodo 2016-2022, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, el veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis.²⁰

A dicho funcionario, corresponde la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, en términos de lo previsto en los artículos 78 y 90, fracción XX, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo,²¹ en relación con el numeral 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.²²

¹⁹ La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión.

²⁰ Fojas 247 a 249 del expediente principal.

²¹ "Artículo 78. El Poder Ejecutivo se ejerce por una sola persona denominado 'gobernador del Estado de Quintana Roo'."

"Artículo 90. Son facultades del gobernador:

"...

"XX. Las demás que le confiera esta Constitución y sus leyes."

²² "Artículo 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al gobernador del Estado quien tendrá las facultades y obligaciones que le señalen: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la presente ley y demás disposiciones legales vigentes en el Estado. La administración pública central y paraestatal, se regirán por la presente ley y demás disposiciones legales vigentes que resulten aplicables."



b) Por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo comparece Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de presidente de la Gran Comisión de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, lo que acreditó con la copia certificada del acta de elección del presidente, secretario y vocales de la Gran Comisión de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo.²³

A dicho funcionario, al momento de dar contestación a la demanda de controversia constitucional, correspondía la representación jurídica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en términos de lo previsto en el artículo 44, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicho Estado,²⁴ vigente al contestar el presente medio de control constitucional.

c) Finalmente por la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, comparece Virgilio Melchor May Herrera, en su carácter de director general jurídico de la Subsecretaría de Asuntos Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, personalidad que acreditó con la copia certificada que contiene el nombramiento a su favor, de quince de enero de dos mil diecinueve, el cual fue expedido por el secretario de Gobierno de la citada entidad federativa.²⁵

Dicho funcionario, cuenta con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 5, fracción III, inciso a) y 25, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo.²⁶

²³ Fojas 197 a 206 del expediente principal.

²⁴ "Artículo 44. La Gran Comisión será integrada por los presidentes de las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria, Justicia, Hacienda, Presupuesto y Cuenta y Asuntos Municipales.

"Inmediatamente después de que se hayan integrado las comisiones referidas, se reunirán sus presidentes para nombrar de entre ellos, de viva voz y por mayoría simple al presidente, secretario y tres vocales de la Gran Comisión.

"El presidente de la Gran Comisión tendrá el carácter de coordinador del Poder Legislativo y de representante legal del mismo, ante cualquier autoridad administrativa o judicial."

²⁵ Foja 322 del cuaderno principal.

²⁶ **"Artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de Quintana Roo.** Para el estudio, planeación y desempeño de las atribuciones que le competen a la Secretaría, ésta contará con las siguientes unidades administrativas: ...



Conforme a lo anterior, se considera que los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Quintana Roo, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

SEXTO.—Causas de improcedencia. Al no existir causas de improcedencia diversas a las ya estudiadas, que hayan hecho valer las partes o que este Alto Tribunal advierta de oficio, debe entrarse al estudio de fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. De los conceptos de invalidez contenidos en la demanda, se advierte que el actor en esencia impugna:

A. Que se invaden las atribuciones y competencias del Municipio actor, al otorgar al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa injerencias en las atribuciones y competencias que el artículo 115 de la Constitución Federal le otorga, en relación con las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad; concretamente los siguientes preceptos: párrafo cuarto del artículo 3, la fracción XXX, inciso a), del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38; los artículos 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240, todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

"III. Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.

"a) Dirección General Jurídica."

"**Artículo 25.** La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos contará con las siguientes facultades, mismas que se ejercerán a través de su titular: ...

"**V.** Representar legalmente a la Secretaría ante cualquier instancia civil, administrativa, legislativa, fiscal, laboral, agraria o jurisdiccional de carácter federal, estatal o municipal, y controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, en toda clase de juicios en que la Secretaría sea parte, incluyendo los juicios de amparo cuando la o el titular de la Secretaría no ejerza directamente tal atribución, lo que podrá realizar por sí o a través de la Dirección General Jurídica prevista en este Reglamento Interior; así como presentar denuncias o querellas; coadyuvar con el Ministerio Público, Fiscalía General o Fiscalías Especializadas; contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, comprometer en árbitros, celebrar convenios amistosos; nombrar delegados o autorizados en los juicios en que la Secretaría sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar jueces o magistrados, e interponer todo tipo de recursos."



B. Que las previsiones normativas no permiten al Municipio captar recursos provenientes de la prestación de servicios públicos de su cargo como expedición de licencias, permisos o autorizaciones para transitar al transporte público en vialidades municipales e imposición de multas por infracciones a sus reglamentos, por lo que considera que se transgrede la libre administración hacendaria, restándole autonomía y autosuficiencia económica al Municipio actor **conforme al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Carta Magna**; concretamente: las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, las fracciones I, IV y VII del artículo 39 y el artículo 89, todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

I. Invasión de atribuciones y competencias del Municipio actor, conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad.

En los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, señala que con el decreto impugnado (Número 298, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, mediante el cual se reforman, derogan y adicionan, diversos artículos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo), se invaden las atribuciones y competencias del Municipio actor, al otorgar al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa injerencias en las atribuciones y competencias que la Constitución Federal le otorga conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, **en relación con las funciones y servicios públicos de tránsito y vialidad**; concretamente los siguientes preceptos: párrafo cuarto del artículo 3, la fracción XXX, inciso a), del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38; los artículos 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240, todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo; cuyos textos se transcriben a continuación, resaltando en negritas las fracciones, párrafos o porciones normativas impugnadas:

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de julio de 2018)

"Artículo 3. La presente ley tiene por objeto garantizar la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a la movilidad; establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y libre tránsito del transporte de bienes; garantizar el poder de elección que permita el efectivo desplazamiento de las personas en condiciones de



seguridad, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades de las personas y el desarrollo de la sociedad en su conjunto; así como reglamentar la fracción XXVII del artículo 75 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en materia de concesiones para la prestación del servicio público y privado de transporte en sus diversas modalidades. Las disposiciones contenidas en la presente ley son de observancia general, orden público e interés general.

"Todo vehículo de servicio público o privado de transporte, que utilicen las vías y carreteras del Estado y perciban remuneración económica por prestar dicho servicio, deberán contar con la concesión, permiso o autorización del Instituto, mediante el documento que al efecto otorgue el titular de éste, conforme a las disposiciones de esta ley y su reglamento, con excepción del servicio público de transporte de pasajeros de autobuses urbanos, cuya prestación y, en su caso, concesión corresponde a los Ayuntamientos en sus respectivas competencias.

(Adicionado, P.O. 12 de julio de 2018)

"Asimismo, la prestación del servicio público de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas o digitales requerirá contar con la concesión del Instituto, mediante el documento que al efecto otorgue el titular de éste, únicamente conforme a la regulación prevista en el capítulo séptimo del título cuarto de esta ley y su reglamento.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2019)

"El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente. Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el programa integral de movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento.

"En la observancia de esta ley se atenderán y aplicarán, en lo conducente, las disposiciones aplicables en las materias de equilibrio ecológico y la protección



al ambiente, en particular la evaluación del impacto ambiental, las emisiones contaminantes a la atmósfera, la prevención y control del ruido y el manejo integral de residuos; asentamientos humanos; obras públicas; protección de derechos humanos; mejora regulatoria, y todas las demás que se vinculen directamente con la materia de movilidad a que se refiere el presente ordenamiento."

"Artículo 25. El Instituto contará con las siguientes facultades en materia de movilidad:

...

(Reformada, P.O. 16 de enero de 2019)

"XXX. En coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado en:

"a) El otorgamiento de licencias para conducir del tipo servicio público, excepto las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos."

(Reformado primer párrafo, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 38. Son facultades en materia de movilidad de los Ayuntamientos:

"...

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 16 de enero de 2019)

"VII. Practicar exámenes de aptitud y capacidad a los solicitantes de licencias y permisos de conducir, en el ámbito de sus competencias, de conformidad con lo establecido en la presente ley y demás disposiciones que al respecto emita la Secretaría de Seguridad Pública del Estado;

(Adicionada, P.O. 16 de enero de 2019)

"VIII. Otorgar licencias y permisos de conducir, incluyendo las de servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos."



(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 205. El tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el Estado de Quintana Roo y sus Municipios y a la explotación de las mismas, que no sean de la competencia federal, se consideran y declaran de interés público, así como su planeación y ordenación, las cuales se regirán por las disposiciones generales de esta ley y las disposiciones del Reglamento de Tránsito correspondiente."

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 207. Son facultades del director de Tránsito del Estado:

"...

"II. Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta ley en materia de tránsito y vialidad en el ámbito de su competencia;

"...

"IV. Coordinar la realización de acciones operativas con las Direcciones de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

"...

".IX. Coordinar a las autoridades auxiliares en materia de tránsito y validar sus intervenciones."

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 216. Los Ayuntamientos expedirán las licencias de conducir de vehículos de servicio particular, para lo cual se deberán observar las disposiciones del Reglamento de Tránsito correspondiente, así como aquellas que emita la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y las demás disposiciones aplicables.

"En el caso de licencias de conducir del tipo de servicio público que regula la presente ley, sólo podrán ser expedidas por el Instituto, con una



vigencia de hasta dos años, con excepción de las licencias de servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos que serán expedidas por los Ayuntamientos en términos de lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito correspondiente y demás normas jurídicas aplicables.

"Las licencias y permisos de conducir expedidos por los Ayuntamientos deberán ser registrados ante el Instituto, a través del Registro Público del Transporte, apegándose a la normatividad en materia de protección de datos personales."

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"**Artículo 217. Los vehículos que transiten en las vías primarias deberán observar lo dispuesto por la presente ley y el Reglamento de Tránsito correspondiente.**"

(Adicionado, P.O. 16 de enero de 2019)

"**Artículo 240. La Dirección de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito o la del Estado para efectos de la calificación de infracciones, se ajustará a las tarifas establecidas en el Reglamento de Tránsito correspondiente.**"

De la transcripción de los artículos controvertidos, en la parte que se impugna establecen lo siguiente:

- Que el tránsito y vialidad **estatal y municipal**, estarán regulados **por el Reglamento de Tránsito correspondiente**. (Párrafo cuarto del artículo 3)

- Que el Instituto contará con las siguientes facultades en materia de movilidad: **En coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado en: a) El otorgamiento de licencias para conducir del tipo servicio público, excepto las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos.** [Fracción XXX, inciso a), del artículo 25]

- Que son facultades en materia de movilidad de los Ayuntamientos: Practicar exámenes de aptitud y capacidad a los solicitantes de licencias y permisos de conducir, en el ámbito de sus competencias, de conformidad con lo estable-



cido en la presente ley y demás disposiciones que al respecto emita la Secretaría de Seguridad Pública del Estado; otorgar licencias y permisos de conducir, incluyendo las de servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos. (Fracciones VII y VIII del artículo 38)

- Que el tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el Estado de Quintana Roo y sus Municipios y a la explotación de las mismas, que no sean de la competencia federal, se consideran y declaran de interés público, así como su planeación y ordenación, las cuales se registrarán por las disposiciones generales de esta ley y las disposiciones del Reglamento de Tránsito correspondiente. (Artículo 205)

- Que son facultades del director de Tránsito del Estado: **Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta ley en materia de tránsito y vialidad en el ámbito de su competencia; coordinar la realización de acciones operativas con las Direcciones de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito; coordinar a las autoridades auxiliares en materia de tránsito y validar sus intervenciones.** (Artículo 207, fracciones II, IV y IX)

- Que los Ayuntamientos expedirán las licencias de conducir de vehículos de servicio particular, para lo cual se deberán observar las disposiciones del Reglamento de Tránsito correspondiente, así como aquellas que emita la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y las demás disposiciones aplicables. En el caso de licencias de conducir del tipo de servicio público que regula la presente ley, sólo podrán ser expedidas por el instituto, con una vigencia de hasta dos años, con excepción de las licencias de servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos que serán expedidas por los Ayuntamientos en términos de lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito correspondiente y demás normas jurídicas aplicables. Las licencias y permisos de conducir expedidos por los Ayuntamientos deberán ser registrados ante el instituto, a través del Registro Público del Transporte, apegándose a la normatividad en materia de Protección de Datos Personales. (Artículo 216)

- Que los vehículos que transiten en las vías primarias deberán observar lo dispuesto por la presente ley y el Reglamento de Tránsito correspondiente. (Artículo 217)



- Que la Dirección de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito o la del Estado para efectos de la calificación de infracciones, se ajustará a las tarifas establecidas en el Reglamento de Tránsito correspondiente. (Artículo 240)

Este Tribunal Pleno considera que **son infundados** los argumentos del Municipio actor, en atención a las siguientes consideraciones.

Las fracciones II, III y V del artículo 115 de la Constitución Federal, contienen un ámbito competencial específico, como se advierte de la siguiente transcripción:

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

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos



para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

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

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.



(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"b) Alumbrado público.

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

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"d) Mercados y centrales de abasto.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"e) Panteones.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"f) Rastro.

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

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

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

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

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

(Reformado [N. de E. Adicionado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose



de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

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

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"...

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

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"...

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial."

De la Norma Constitucional transcrita se desprende que: **a)** Los Ayuntamientos tendrán las 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; **b)** El objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; **c)** Corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos, **el de tránsito;** **d)** En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional; y **e)** Los Municipios, en los términos de las leyes



federales y estatales relativas, estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

Al respecto, como quedó precisado en la controversia constitucional 113/2018,²⁷ respecto de la interpretación de la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, en principio debe hacerse mención del criterio sustentado al resolverse la controversia constitucional 93/2003, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en sesión correspondiente al once de mayo de dos mil cuatro, por unanimidad de nueve votos.²⁸

1. En dicha ejecutoria se estableció, en lo conducente, lo siguiente:

a) Que los Ayuntamientos tendrán las 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.

b) Que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

c) Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos el de tránsito.

d) Que los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

²⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos.

²⁸ No asistieron los Ministros José Ramón Cossío Díaz, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial, y Humberto Román Palacios, por licencia concedida.



e) Que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Por tanto, se dijo, los Municipios tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones que regulen los servicios públicos de su competencia; es competencia de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, así como los demás que las Legislaturas Locales determinen, debiendo observar para la prestación de los servicios a su cargo, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De lo anterior se destaca que, el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional establece la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios, según las circunstancias específicas del Municipio; sin embargo, del análisis de la legislación aplicable a ese caso, no se desprende que el Congreso Local le hubiera conferido al Municipio demandado la prestación del servicio público de transporte y, por tanto, la facultad de reglamentarlo.

2. Respecto de la precisión de los conceptos de "tránsito" y "transporte", el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la **controversia constitucional 2/98 promovida por el Estado de Oaxaca en contra del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, por la expedición del Reglamento de Tránsito y Transporte de este último nivel de gobierno, por unanimidad de diez votos**²⁹ estableció que de las características de cada uno de los servicios de tránsito y transporte se desprende su distinción, pues mientras el de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios, de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, en dicha resolución se dijo:

²⁹ El Ministro Juan Silva Meza no asistió.



"... Para determinar lo anterior resulta ilustrativo atender a la doctrina ...

A. Concepto de tránsito.—Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, según la Real Academia Española, significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos (Real Academia Española, *Op.cit.*).—Tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública. ... Por nuestra parte, entendemos por servicio público de tránsito, la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez –bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona. ... D. El de tránsito en la clasificación del servicio público.—En cuanto a la ubicación del servicio de tránsito en las diversas clasificaciones del servicio público, se da de la siguiente forma:

a) *Uti universi*.—Se considera al servicio público de tránsito, como de *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que en ella regulan el desplazamiento de peatones, animales y vehículos, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial. ... b) De gestión pública.—La prestación del servicio público de tránsito implica ejercicio de autoridad y, en opinión de algunos autores, de soberanía, por lo cual está a cargo directamente de la administración pública centralizada, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y el municipal.—c) Obligatorio para el usuario ... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Constante ... g) Gratuito ... h) Régimen jurídico de derecho público ... i) Régimen de monopolio ... j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas y municipales. Como el servicio público de tránsito se presta en las tres esferas de competencia, lo podemos clasificar también como federal, estatal y municipal.... Se trata de la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con



fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona ... b) La actividad satisfactoria de dicha necesidad.—La satisfacción de la referida necesidad de carácter general requiere de realizar la actividad técnica consistente en ordenar y agilitar el tráfico vehicular, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública ...

"El servicio público regional o provincial de transporte ... A. Conceptos, división y clasificación del transporte.—Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto ... En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre –ferroviario y carretero–, subterráneo y extraterrestre. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.—B. Definición.—Entendemos por servicio público de transporte, la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público ... D. El de transporte, en la clasificación del servicio público.—a) *Uti singuli*.—Se considera al servicio público de transporte, como de *uti singuli* porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales y reglamentarios en cada caso.—b) De gestión pública y privada.—El servicio público de transporte puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o permiso. ... c) Voluntario para el usuario ... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Cotidiano ... g) Oneroso ... i) De régimen de oligopolio.—La prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación



indirecta.—j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales ...

"De lo que se tiene que el tránsito es el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública, y el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, ya sea como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; asimismo, que se considera al servicio público de tránsito, como *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que lo regulan, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial."

En esta resolución se concluyó que se trata de servicios distintos y que, por tanto, la materia de tránsito no incorpora la de transporte, estableciéndose la tesis jurisprudencial P./J. 80/98, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE. En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos y transportar, llevar personas o cosas de un punto a otro y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a todos los usuarios o al universo de usuarios de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado."



3. **Controversia constitucional 25/98**, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz, con fecha 23 de marzo de 2000, por unanimidad de nueve votos,³⁰ de la que derivó la siguiente jurisprudencia:

Tesis P./J. 56/2000.

"TRÁNSITO. ES UN SERVICIO PÚBLICO QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN RESERVA A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI ALGUNO LLEGA A CELEBRAR UN CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE LO PRESTE EN EL LUGAR EN EL QUE RESIDE, EL MUNICIPIO, EN TODO MOMENTO, PUEDE REIVINDICAR SUS FACULTADES, PUES UN CONVENIO NO PUEDE PREVALECER INDEFINIDAMENTE FRENTE A LA CONSTITUCIÓN. El artículo 115 de la Constitución reserva a los Municipios, entre diversas atribuciones, la de prestar el servicio público de tránsito. Por lo tanto, si un Municipio celebra un convenio con el Gobierno del Estado para que éste lo preste en el lugar en el que reside, el mismo no puede prevalecer indefinidamente frente a la disposición constitucional, por lo que el Municipio, en cualquier momento, puede reivindicar las facultades que se le reconocen en la Constitución y solicitar al Gobierno del Estado que le reintegre las funciones necesarias para la prestación de ese servicio, lo que deberá hacerse conforme a un programa de transferencia dentro de un plazo determinado y cuidándose, por una parte, que mientras no se realice de manera integral la transferencia, el servicio público seguirá prestándose en los términos y condiciones vigentes y, por otra, que en todo el proceso se tenga especial cuidado de no afectar a la población, así como que el plazo en el que se ejecute el programa deberá atender a la complejidad del mismo y a la razonabilidad y buena fe que debe caracterizar la actuación de los órganos de gobierno."

4. **Controversia constitucional 24/99, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca**, en contra del Estado de Oaxaca con motivo de la expedición del Decreto Número 83 por el que se reformó y adicionó la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, se sostuvo, por unanimidad de once votos, lo siguiente:

³⁰ Ausentes la Ministra Sánchez Cordero por estar disfrutando de licencia y el Ministro Román Palacios, previo aviso a la presidencia.



"... se considera relevante para la resolución de la presente controversia, señalar cuál es el sistema de distribución de competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la materia que nos ocupa, establece para los tres niveles de gobierno. El sistema de distribución de competencias adoptado por la Constitución General de la República se contiene básicamente en sus artículos 73, 115, 117, 118 y 124 que disponen: (se transcriben). ... De lo previsto en los artículos reproducidos se desprende claramente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta el sistema consistente en enumerar las competencias de los órganos de Gobierno Federales (artículo 73), al señalar las materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión, asimismo, en la parte conocida como orgánica, la Ley Fundamental estatuye a los Poderes Federales y les concede un diverso cúmulo de competencias. Lo anterior debe ser relacionado con el texto del artículo 124 constitucional, que señala que las facultades que no están expresamente conferidas a las autoridades federales, se entienden reservadas a los Estados, por lo que se debe entender ampliamente que corresponde a las entidades federativas el ejercicio de las facultades que la Ley Fundamental les reservó, por lo que el ejercicio de las mismas debe quedar plasmado en las Constituciones y legislación locales. La aparente amplitud de facultades residuales para los Estados, se ve limitada por los artículos 117 y 118, que señalan prohibiciones absolutas respecto del ejercicio de diversas competencias, por una parte, y por otra, algunas más que no puede desempeñar, si no es con el consentimiento del Congreso de la Unión.—A las anteriores limitaciones competenciales de los Estados, se debe sumar lo prescrito en el artículo 115 constitucional, que ordena la reglamentación necesaria en la Ley Fundamental local, de diversos principios que garanticen la existencia del Municipio Libre, entre los que se encuentra el ejercicio exclusivo de diversas facultades. De esta forma, los Estados pueden ejercer válidamente las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación, que no tengan prohibiciones o que no se señalen para su ejercicio por los Municipios. ...

"... Ahora bien, todas las consideraciones expuestas con anterioridad, así como los preceptos legales transcritos que inciden sobre el punto medular controvertido, conducen a determinar que los conceptos de invalidez que hizo valer el Ayuntamiento demandante son infundados.—En efecto, no asiste la razón a la parte referida en cuanto afirma que al aprobar el decreto 83, por el que se



reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, se contraviene en su perjuicio, lo establecido en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal y se invade su esfera de competencias y facultades, que porque el mencionado decreto se refiere a un servicio público que constitucionalmente debe prestar el Municipio.—Se concluye así, porque si bien es cierto que tanto en ese numeral como en el 94, inciso h) de la Constitución del Estado de Oaxaca, así como en el 116, fracción VIII, de la ley orgánica municipal de la propia entidad federativa, se establece que los Municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación, entre otros, del servicio público de tránsito; también es verídico que esa cuestión no constituye obstáculo alguno para afirmar que el contenido del decreto controvertido transgrede dichas atribuciones legales, puesto que no trastoca el espacio geográfico del Ayuntamiento de Oaxaca.—Al respecto, cabe establecer que de acuerdo con el análisis integral de las transcritas fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, como parte integral de la destacada distribución constitucional de esferas competenciales, se desprende que el Constituyente Local estableció la facultad del Congreso de la entidad federativa mencionada, de expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean de jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos.—En ese sentido, es incuestionable que el concepto de vías de comunicación permite incluir tanto al aspecto del transporte como al de tránsito. Lo anterior encuentra explicación en el hecho de que el ámbito competencial estatal se integra por facultades no conferidas a las autoridades federales y que se entienden reservadas a las entidades federativas y no encomendadas a los Municipios, de tal suerte que la materia de vías de comunicación estatales incluye desde luego la regulación del transporte e incluso la materia de tránsito, dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales. Es más, la facultad residual consagrada en la fracción LIII del artículo 59 de la Constitución Local no viene sino a apoyar el hecho de que si una potestad no está expresamente conferida por la Ley Fundamental Federal a la Federación o a los Municipios, se entiende reservada a la entidad federativa.—En ese orden de ideas, se hace necesario transcribir íntegramente el texto del controvertido decreto 83, con el propósito de establecer los alcances del mismo, el cual establece lo siguiente: (se transcribe). ... Pues bien, según se puede advertir de lo transcrito, las reformas y adiciones que ahí se contienen, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades



de tránsito y transporte. Asimismo, se desprende que dicho ejercicio legislativo, tiende a incidir en el ámbito estatal donde cobra vigencia la Ley de Tránsito reformada del Estado de Oaxaca, sin que ello represente la particular invasión de la esfera de competencias y facultades del Municipio de Oaxaca, pues según se dijo, se trata de una reforma orgánica sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones.—Ello es así porque en principio, en la reforma establecida en el artículo 2o., se menciona específicamente que la aplicación de la ley aludida y sus reglamentos, corresponde al titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Transporte y sus correspondientes Direcciones de Tránsito y de Transporte; empero, se hace una concreta aclaración en el sentido de que dicha aplicación de la ley y sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito.—La anterior precisión, evidencia la clara intención del legislador local, de establecer un marcado respeto por el ámbito de competencia que la Constitución Federal le otorga en el artículo 115, fracción III, inciso h), a los Municipios en materia de tránsito, puesto que de manera expresa deja a salvo en la aplicación de la Ley de Tránsito, las facultades y atribuciones que legalmente le corresponden en ese rubro; de ahí que no se coincida con el Ayuntamiento actor en cuanto sostiene que la aprobación del decreto combatido contraviene en su perjuicio el precepto constitucional citado, así como su esfera de competencias y facultades.—En ese mismo sentido, cabe reiterar que de acuerdo con lo establecido en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, el Constituyente local estableció la facultad del Congreso de esa entidad federativa, de expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean de jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos.—Lo anterior, sirve de sustento para establecer que el contenido de las reformas y adiciones contenidas en el decreto materia de la controversia, corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal.—Tal conclusión se corrobora justamente con la lectura de las disposiciones legales de la Ley de Tránsito Reformada del Estado de Oaxaca, cuyas reformas y adiciones se controvierten, pues en ellas se contienen diversas directrices que tienen como marco de aplicación las vías de comunicación estatales, sin que de ellas se pueda advertir



invasión alguna a la esfera de competencia del Municipio de Oaxaca de Juárez, por lo que se refiere a la prestación del servicio de tránsito. ..."

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis jurisprudencial P./J. 118/2000 que señala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO NÚMERO 83, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE TRÁNSITO PARA EL ESTADO DE OAXACA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 116, fracción VIII, de la ley orgánica municipal de la propia entidad federativa, y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito, el cual puede ser prestado con el concurso del Estado, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes, también lo es que esa cuestión no implica que el Decreto Número 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, viole el citado precepto constitucional, ni que invada la esfera de competencias del Municipio de Oaxaca de Juárez. Ello es así porque, por un lado, las reformas y adiciones que se contienen en el mencionado decreto, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte, sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones, pues según se desprende de la reforma establecida en el artículo 2o. de la ley en mención, la aplicación de ésta y de sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito; y, por otro lado, el contenido de las referidas reformas y adiciones corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal, lo que se corrobora con el análisis integral de lo dispuesto en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Local." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 971, «Novena Época, con número de registro digital: 190959»).



5. **Controversia constitucional 6/2001**, interpuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua, y resuelta por el Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil uno.³¹ En esta resolución se retomaron los criterios sustentados en las dos ejecutorias que preceden y se concluyó lo siguiente:

"... De lo anteriormente expuesto deriva lo siguiente: 1) Que la reforma constitucional al artículo 115 constitucional efectuada en el año de 1999 no varió la materia de tránsito que ya se encontraba como reservada a la competencia municipal, pero sí estableció, por una parte, como principio fundamental, que la prestación y el ejercicio de las funciones y servicios públicos, dentro de los que se encuentra el tránsito, estarían a cargo de los Municipios, por lo que el Estado sólo podría prestar los servicios o ejercer las funciones relativas cuando así lo decidiera el Ayuntamiento respectivo, solicitándolo a la Legislatura por imposibilidad del Municipio para ejercerlo o prestarlo o bien celebrando el convenio relativo con el Estado y, por la otra, se precisó el objeto de las leyes que en materia municipal debían expedir las Legislaturas Locales y que constituirán el marco legislativo al que deben sujetarse los Ayuntamientos en su facultad de aprobación de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; 2) Que de acuerdo con el sistema de distribución de competencias que la Constitución Federal establece para los tres niveles de gobierno, cabe concluir que la competencia a nivel estatal es residual al comprender las materias que no se encuentran reservadas a la Federación, adicionadas con las prohibiciones contenidas en los artículos 117 y 118 de la Carta Magna, así como con las que se reservan para los Municipios en el artículo 115 constitucional; y 3) Que el concepto de tránsito queda comprendido dentro de la materia de vías de comunicación y, por tanto, su regulación y la prestación del servicio se ejerce en los tres niveles de gobierno de acuerdo a sus respectivos ámbitos de jurisdicción, pues, como se señaló al resolverse la controversia constitucional 2/98, cuyas consideraciones en la parte conducente fueron transcritas con anterioridad '... el servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal, el servicio público estatal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como

³¹ Por unanimidad de nueve votos. No asistieron los Ministros Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo, por licencia concedida.



en las zonas urbanas no atendidas por los Municipios; y el servicio público municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal ...'

"Partiendo de las anteriores premisas, es claro concluir que carece de razón la parte actora al aducir que con motivo de la reforma al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve la Legislatura del Estado de Chihuahua carece de facultades legislativas en materia de tránsito, pues tal materia debe ser regulada en los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, sin que del hecho de que la prestación del servicio público de tránsito corresponda a los Municipios pueda desprenderse que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, pues se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos Locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

"Ahora bien, para delimitar el ámbito de competencia en cuanto a la normatividad en materia de tránsito entre el Estado y el Municipio, por ser esta delimitación la que concretamente interesa para la solución de la presente controversia constitucional, debe atenderse no sólo al espacio geográfico, sino también a los aspectos propios que el servicio público de tránsito implica, pues el artículo 115 constitucional, en el segundo párrafo de su fracción II y el penúltimo párrafo de su fracción III, sujetan las facultades de los Ayuntamientos de expedición de los reglamentos relativos a las leyes en materia municipal y la prestación del servicio a lo dispuesto por las leyes estatales, lo que significa que debe existir homogeneidad en el marco normativo de los Municipios del Estado, pero con respeto a las cuestiones específicas y propias de cada Municipio."

De este asunto derivó la siguiente tesis de jurisprudencia P./J. 137/2001, de Pleno, visible en la página mil cuarenta y cuatro, del Tomo XV, enero de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 1878947», que es del tenor siguiente:



"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas



autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito."

6. Controversia constitucional 42/2005, promovida por el Municipio de Amecameca, Estado de México. Con fecha 17 de enero de 2008, unanimidad de once votos, de la que derivó la tesis de jurisprudencia tesis P./J. 33/2008 del siguiente tenor:

"TRÁNSITO. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H, DE LA CONSTITUCIÓN, RESERVA ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI UN GOBIERNO ESTATAL, A UNO DE ELLOS LE CONDICIONA SU TRANSFERENCIA AL CUMPLIMIENTO DE UN REQUISITO AJENO A ESA NORMA FUNDAMENTAL, VIOLA LA MISMA. Conforme al artículo constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, es prerrogativa de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, estableciéndose en el artículo tercero transitorio que los servicios que venían prestando los Gobiernos de los Estados, antes de la entrada en vigor de las reformas, los Municipios podrían asumirlos previa aprobación del Ayuntamiento y solicitud al Gobierno del Estado, el cual debería elaborar un programa de transferencia del servicio en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la solicitud correspondiente. Por tanto, si un Municipio acredita la aprobación del Ayuntamiento para la asunción del servicio público de tránsito y haber elevado la solicitud respectiva al Gobierno del Estado, y éste no hace la transferencia en el plazo señalado en la Constitución, aduciendo que los elementos que prestarán el servicio no han acreditado los exámenes aplicados por la Dirección General de Seguridad Pública de la entidad, tal circunstancia equivale a una negativa tácita a realizar la transferencia al condicionarla al cumplimiento



de un requisito no previsto en aquélla, con lo que viola el precepto constitucional especificado."

7. **Controversia constitucional 18/2008**,³² de la que derivó la tesis 46/2011 y 48/2011, cita los precedentes de arriba y se concluye que las normas impugnadas a pesar de tomar como objeto inmediato de regulación los vehículos, lo que en realidad regulan son aspectos que inciden centralmente en la circulación y el estacionamiento de esos vehículos por las vías públicas –y no otros aspectos de los vehículos de transporte o de las personas que los manejan que no se traslapan con las cuestiones de tránsito.

P./J. 46/2011 (9a.).

"TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES. Como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 2/98, el concepto de 'tránsito' y el de 'transporte' son distintos. Así, el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública. El cumplimiento uniforme y continuo de este servicio debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de las personas. El servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal; el servicio público estatal de tránsito, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los Municipios; y el servicio público municipal de tránsito, en las zonas urbanas, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal.

³² Por unanimidad de nueve votos. No asistió la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.



En cambio, el transporte es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. A ello se agrega el transporte mixto, actividad realizada directa o indirectamente por la administración pública con el mismo fin de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro. En ese tenor, mientras el servicio de tránsito es *uti universi*, esto es, dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública, y se presta de manera constante, el de transporte es *uti singuli*, esto es, se dirige a usuarios en particular y puede ser tanto de gestión pública como privada."

P./J. 48/2011 (9a.).

"FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL EN MATERIA DE TRÁNSITO. REGULACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE TRANSPORTE QUE LA HACE NUGATORIA (LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS). Conforme al inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prestación del servicio público de tránsito es una competencia municipal y no estatal, sin embargo los Municipios deben respetar las normas y lineamientos básicos que los Estados, bajo las previsiones del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, pueden incluir en las leyes en materia municipal, sin que estas leyes de contenido constitucionalmente acotado puedan hacer nugatorias las facultades municipales. Ahora bien, los artículos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos que otorgan a las autoridades estatales posibilidades muy concretas de actuación, como son la fijación o autorización de itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, bases, desplazamiento, enlaces, enrolamientos, fusiones y cualquier otra especificación para la operación y explotación de las concesiones y permisos de los servicios público y privado de transporte y sus servicios auxiliares, si bien se relacionan con la actividad de transporte, inciden directamente con el ámbito material que corresponde al servicio público de tránsito. En efecto, quien pueda decidir acerca del itinerario de los vehículos de transporte público y privado, y quien pueda determinar cuáles serán sus horarios, sitios, terminales y puntos de enlace, enrolamiento y fusión, tendrá efectivamente la posibilidad de determinar en gran parte cómo podrá discurrir la circulación de peatones, animales y vehículos y en qué condiciones podrán estacionar a estos últimos en la vía pública, nociones que describen precisa-



mente parte de lo que es la regulación del tránsito en un determinado espacio físico. Ello es así tanto si estas decisiones se toman directamente como si se hace mediante la determinación de las condiciones que respecto de terminales, paraderos, sitios y bases, horarios, convenios o enrolamientos deben observar permisionarios y concesionarios, de donde se observa que la ordenación municipal del tránsito está destinada a ser muy poco efectiva si puede alcanzar, respecto de las cuestiones enumeradas, solamente a los vehículos de los particulares y a la conducta de los peatones; y si bien la disciplina del uso del espacio en un Municipio desde la perspectiva de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos –parte integrante de lo que es la prestación del servicio público de tránsito– pasa estrechamente por disciplinar el impacto externo o espacial del transporte público, las normas estatales citadas, aun cuando tienen por objeto inmediato de regulación los vehículos, regulan aspectos que inciden centralmente en la circulación y el estacionamiento de esos vehículos por las vías públicas –y no otros aspectos de los vehículos o de las personas que los manejan que no se traslapan con las cuestiones de tránsito–; es de concluir que no son normas que incluyan reglas generales a las que deberá sujetarse la fijación de itinerarios, sitios, horarios, terminales, bases o sitios, **sino que directamente prevén que esas decisiones serán tomadas por ciertas autoridades estatales, con independencia de que afecten al ámbito territorial de jurisdicción municipal y, por ello, no resultan conformes con la Constitución.**"

8. Controversia constitucional 19/2008,³³ de la que derivó la tesis P./J. 39/2011 (9a.).

P./J. 39/2011 (9a.).

"TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL. El artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución

³³ Ídem.



Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Municipio para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial. A diferencia de la materia de tránsito –que es competencia de los Municipios, circunscrita sólo respecto de ciertas normas estatales de carácter general y básico–, la de transporte es de titularidad estatal; sin embargo, la atribución constitucional al Municipio de facultades de participación efectiva en la formulación de programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito de jurisdicción, implica que la ley no puede prever y regular dicha participación municipal en los términos que desee; esto es, las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de ‘emitir opinión’, ‘estudiar y discutir problemas de transporte público’ o ‘coadyuvar en la formulación de programas y convenios’, sin contemplar el alcance que esas opiniones, propuestas o estudios municipales deben tener, no aseguran la efectividad de su intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones. **De ahí que aunque el titular de la competencia en materia de transporte es el Estado, el Municipio debe gozar de una participación efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en lo concerniente a su ámbito territorial.**"

Conforme a los criterios desarrollados, se observa que este tribunal ha diferenciado entre lo que son las facultades en materia de transporte y **las facultades en materia de tránsito**, así como que tratándose de la segunda, el Municipio no tiene una facultad absoluta como en el caso de tránsito, sino que está acotada a que se afecte su ámbito territorial.

Ahora conviene subrayar que, el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 2/98, interpuesta por el Estado de Oaxaca, destacó que el servicio público de tránsito se presta por los tres niveles de gobierno, es decir, que el servicio público federal de tránsito es proporcionado en los caminos y puentes de jurisdicción federal; el servicio público estatal de tránsito en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las **zonas urbanas no atendidas por los Municipios**; y, el servicio público **municipal de tránsito en las zonas urbanas**; precisó que en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal.



Posteriormente, se dijo que en intelección de la fracción II, párrafos segundo, tercero y penúltimo del artículo 115 constitucional, se estableció:³⁴ "la competencia normativa estatal se extiende, entre otros, a los siguientes rubros: registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; emisión de placas, calcomanías y hologramas de identificación vehicular; reglas de expedición de licencias de manejo y otros requerimientos necesarios para que puedan circular, reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento y seguridad; fijación de conductas que constituyan infracciones y sanciones aplicables; facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de las autoridades competentes en la materia."

Se precisó que las facultades municipales de creación normativa se desplegarán, al menos, respecto de la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación continua, uniforme, permanente y regular. Estos rubros permiten a los Municipios regular cuestiones como el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa. De ahí que serán, por tanto, inconstitucionales todas las normas estatales que no contengan este tipo de regulación general y no concedan a los Municipios espacio suficiente para **adoptar normas de concreción y ejecución que deben permitirles ejercer su potestad constitucional a ser distintos en lo que les es propio**, y a expresarlo desplegando la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.³⁵

³⁴ Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Asimismo, controversia constitucional 6/2001, Municipio de Ciudad Juárez Chihuahua. 25 de octubre de 2001.

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.". Novena Época. Registro: 176949. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

³⁵ "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN.". Décima Época. Registro:160747.



Por otra parte, en la controversia constitucional 6/2001, este Tribunal Pleno resolvió que el servicio público de tránsito implica, además, el registro, el control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, así como las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes.

Además, en la citada controversia constitucional 6/2001, el Tribunal Pleno, en relación con el sistema competencial, estableció que la interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracción II, párrafos segundo, tercero y penúltimo, constitucional,³⁶ junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución manifestada en los dictámenes de la Cámara de Origen y Revisora, le permitieron concluir que: **i) a las Legislaturas Estatales corresponde, emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito, con el fin de dar uniformidad en todo el Estado, mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo;** y **ii) a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio, a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, como lo son las normas relativas al sentido de la circulación en las avenidas, dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de servicios administrativos y, entre otras, a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales.**

Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 47/2011 (9a.), página 306.

³⁶ Que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, la sujeción de los Municipios en el desempeño de sus funciones, y la prestación de los servicios públicos a su cargo, conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales.



En relación con el tema de transporte público, este Tribunal Pleno entiende que de conformidad con el inciso h), fracción V del artículo 115 de la Constitución,³⁷ el Municipio debe "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial. Este enunciado normativo otorga atribuciones expresas a los Ayuntamientos, pero siempre dentro de los términos que las leyes federales y estatales establezcan.

En efecto, la literalidad del inciso h) fracción V del artículo 115 de la Constitución, permite entender que la materia de transporte público debe ser regulada en leyes federales y estatales, pero con límites expuestos al contenido de las mismas. Quiere decir que la regulación federal o estatal que se emita, debe autorizar a los Municipios la intervención en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros. En este sentido, **las normas que sobre transporte público emitan los Municipios, deberán estar diseñadas en función de la intervención en la formulación y aplicación de dichos programas.**

Precisado lo anterior, se procede al estudio de las normas impugnadas:

La primera parte del cuarto párrafo del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que se consideró impugnada, **al prever que tanto el tránsito y vialidad estatal y municipal estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente**, no invade la competencia del Municipio actor, en virtud de que, la norma reconoce tanto en el ámbito estatal como municipal la existencia y aplicación de su propio reglamento. Por lo que no existe afectación alguna para este último.

³⁷ "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: ... V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: ... h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; ..."



Por tanto, ante lo infundado de su concepto de invalidez, se reconoce la validez de la primera parte del cuarto párrafo del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

En otro punto el Municipio actor señala que los artículos 25, fracción XXX, inciso a); 38, fracciones VII y VIII; y 216 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, establecen que **el Municipio únicamente podrá expedir las licencias de conducir para persona física, para vehículo motorizado y para el servicio público de pasajeros en autobuses urbanos, mientras que las demás licencias de conducir sólo podrán ser emitidas por el Instituto de Movilidad del Estado de Quintana Roo, previa validación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado**, lo cual a su parecer invade sus competencias.

No le asiste la razón a la parte actora, en cuanto señala que el otorgamiento de licencias para conducir del tipo servicio público, serán otorgadas por el Instituto de Movilidad del Estado de Quintana Roo, previa validación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, excepto las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos, la cuales quedan reservadas a los Municipios, lo cual a su parecer invade sus competencias.

En principio, cabe precisar que la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, transcrito en párrafos precedentes, esencialmente, señala que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo y, a su vez, los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes expedidas por 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.

Respecto de la fracción III, inciso h) del numeral 115 constitucional, ya ha quedado precisado que la conclusión del Tribunal Pleno, en lo que a este expediente interesa, radica en que constitucionalmente los Municipios sólo tienen atribución exclusiva respecto del servicio público, de tránsito mas no el de



transporte, en razón de que respecto de este último la Constitución General no le otorga dicha facultad. De tal modo que bajo la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que específicamente los Municipios tuvieran la atribución exclusiva de prestar materialmente el servicio de transporte público.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional la actuación de las autoridades del Estado se encuentra acotada por competencias y facultades específicas que son asignadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los Municipios, a fin de que esas directrices sirvan como referente para la actuación de los diversos órdenes de gobierno, dada la complejidad del sistema municipal.

La competencia es expresa para las autoridades a diferencia de los particulares para quienes lo no prohibido se considera permitido, en tanto para las autoridades la concepción es a la inversa, de manera que para efectos de certeza en el ejercicio de atribuciones entre el Estado y el Municipio, si el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no le otorga la competencia para prestar materialmente el servicio público de transporte de pasajeros de forma específica, en tanto implica el tránsito no sólo dentro de un Municipio sino también entre los diversos Municipios del Estado, por lo que para efecto de seguridad jurídica tanto para las autoridades como para los gobernados, es necesario la homologación de la prestación del servicio y los requisitos para ello, de manera que es correcta la intervención del Gobierno del Estado para que se consiga homogeneidad de tales cuestiones y que en su ámbito territorial al Municipio se le reserven ciertas facultades como ocurre con la norma impugnada.

En ese sentido, constitucionalmente los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar de manera exclusiva el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, que comprende el tránsito interestatal, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

La Constitución, entonces, es clara en que se trata de una materia que debe ser regulada en leyes federales o estatales, pero también es **claro en**



cuanto que establece límites expresos al contenido de estas leyes estatales o federales. La ley debe autorizar a los Municipios para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial de competencia, es decir, que el servicio público de transporte tenga como origen, destino o se interne en alguna parte de su territorio y la ruta correspondiente, también afecte el ámbito territorial de otro u otros Municipios, mismas disposiciones que deben estar contenidas en la ley respectiva y, por ende, el Municipio no podrá actuar fuera del marco normativo correspondiente.

La Constitución habilita al Municipio para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes; sin embargo, de ninguna forma la intervención en la formulación y aplicación de programas conlleva la prestación exclusiva del servicio de transporte público como indebidamente pretende el actor.

En ese sentido, los artículos 25, fracción XXX, inciso a); 38, fracciones VII y VIII; y 216 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, donde establecen que el Instituto de Movilidad del Estado de Quintana Roo, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, otorgará licencias para conducir del tipo de servicio público, excepto las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos, no inciden en las atribuciones del Municipio actor, sobre el otorgamiento de licencias de servicio público, toda vez que, como quedó precisado, si bien los Municipios no tienen como atribución la prestación del servicio de transporte de manera exclusiva pues éste le corresponde en principio al Estado, fue el legislador que en libertad configurativa reserva este servicio al Municipio, con las acotaciones que se consideran pertinentes, dado que se enfocan a su ámbito territorial.

Por lo que, no incide en ninguna atribución del Municipio la forma en cómo se prestará el servicio de transporte público, dado que dicha acción de aseguramiento, se ejercerá siempre dentro del marco normativo y en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Por tanto, es correcto que el otorgamiento de las licencias relacionadas con el servicio público corresponda al Estado, con excepción de las licencias para



el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos, que el legislador en su libertad configurativa le reservó al Municipio.

Por tanto, ante lo infundado de sus conceptos de invalidez lo procedente es reconocer la validez de los artículos 25, fracción XXX, inciso a); 38, fracciones VII y VIII; y 216 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

Por otra parte, el Municipio actor señala que el artículo 205 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, en cuanto establece que las vías públicas abiertas a la circulación en el Estado y los Municipios, que no sean de competencia federal, se consideran y declaran de interés público y serán regidas conforme a las disposiciones de la Ley de Movilidad y del Reglamento **de Tránsito correspondiente**; a su parecer invade sus competencias porque esa regulación es propia y exclusiva del Municipio.

No le asiste razón al Municipio actor, toda vez que, como se advierte, el precepto impugnado no excluye a los Municipios de la competencia para la explotación de las vías públicas abiertas a la circulación dentro del territorio municipal, que no sean de competencia federal, ya que reconoce que existen vías estatales o municipales, lo que es acorde con lo que establece el artículo 1o. del propio Reglamento de Tránsito del Municipio de Solidaridad Estado de Quintana Roo,³⁸ que señala, que tiene por objeto establecer las normas del transporte de personas y objetos, el estacionamiento de vehículos y **el tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el territorio del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, que no sean consideradas de competencia federal o estatal.**

Entendiéndose por vías públicas de competencia estatal, las vialidades comprendidas dentro del territorio del Estado que no sean de competencia federal y las que en su totalidad o en su mayor parte sean constituidas por el Estado, con fondos estatales o por particulares mediante concesión estatal,

³⁸ "Artículo 1. El presente reglamento es de orden público y de interés social y tiene por objeto establecer las normas del transporte de personas y objetos, el estacionamiento de vehículos y el tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el territorio del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, que no sean consideradas de competencia federal o estatal."



excepto aquellas que se encuentren dentro de las áreas urbanas las cuales están reservadas a los Municipios.

Por tanto, el precepto impugnado al establecer tanto la competencia estatal y municipal para la explotación de las vías públicas, no genera el perjuicio que demanda el Municipio actor, por tanto, procede reconocer la validez del artículo 205 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

Por lo que toca al artículo 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, el Municipio actor considera que las fracciones II, IV y IX, al precisar que el director de Tránsito del Estado, tendrá como facultad vigilar el cumplimiento de la ley impugnada, coordinar la realización de acciones operativas con las direcciones de policía preventiva municipal y de tránsito; y coordinar a las autoridades auxiliares en materia de tránsito y validar sus intervenciones, se invade el ámbito competencial conferido constitucionalmente al Municipio, pues supone que la citada autoridad estatal se entrometerá e intervendrá directamente en funciones de los Municipios.

Son infundados los argumentos del Municipio actor, toda vez que las fracciones del precepto impugnado señalan que son facultades del director de Tránsito del Estado: vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Movilidad del Estado en materia de tránsito y vialidad **en el ámbito de su competencia**; coordinar la realización de acciones operativas con las Direcciones de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito; coordinar a las autoridades auxiliares en materia de tránsito y validar sus intervenciones.

Este Tribunal Pleno no advierte que alguno de estos elementos sea violatorio de la Constitución Federal, ni que las condiciones de operación del director de Tránsito del Estado de Quintana Roo vayan más allá de condiciones genéricas de control, supervisión y seguridad en la prestación del servicio en materia de tránsito y vialidad.

De ahí que, este Tribunal Constitucional estima **infundados** los argumentos de invasión competencial en el aspecto de atribución de facultades de las fracciones II, IV y IX, del artículo 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, por lo que procede reconocer su validez.



En otro punto, el actor menciona que el artículo 217 de la ley impugnada, al establecer que los vehículos que transiten en vías primarias deberán observar lo dispuesto en la ley y Reglamento de Tránsito **correspondiente**, violenta las facultades municipales, pues se entromete al establecer regulación en las vialidades del Municipio y señalar que se regirán por la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, ya que es competencia del Municipio.

Son infundados los citados argumentos, ya que al establecer el precepto impugnado que los vehículos que transiten en las vías primarias deberán observar lo dispuesto **por la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo y el Reglamento de Tránsito correspondiente**; no violenta facultades municipales ni se entromete en atribuciones que le corresponden al Municipio, toda vez que es acorde con lo establecido en el segundo párrafo de su fracción II y el penúltimo párrafo de su fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, que sujetan las facultades de los Ayuntamientos de expedición de los reglamentos relativos a las leyes en materia municipal y la prestación del servicio a lo dispuesto por las leyes estatales, lo que significa que debe existir homogeneidad en el marco normativo de los Municipios del Estado, pero con respeto a las cuestiones específicas y propias de cada Municipio.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo 217 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

Por último, en este apartado el Municipio señala que el artículo 240 de la ley impugnada, al establecer que la dirección de policía preventiva municipal y tránsito o la del Estado, para efectos de la calificación de infracciones, se ajustará a las tarifas establecidas en el Reglamento de Tránsito, invade la competencia del Municipio actor; además de ser ambiguo porque no precisa quien será la autoridad competente para infraccionar y calificar las mismas, pues establece que será tanto la autoridad estatal o municipal quien pueda calificar y poner infracciones, cuando lo correcto, por ser materia de tránsito, únicamente debe ser la autoridad municipal.

Este Alto Tribunal advierte que el Municipio actor parte de una premisa falsa, toda vez que el precepto impugnado, señala que la Dirección de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito o la del Estado para efectos de la calificación de



Infracciones, se **ajustará a las tarifas establecidas en el Reglamento de Tránsito correspondiente.**

Pues contrario a lo que señala el actor, el precepto no es ambiguo ya que claramente señala que la Policía Preventiva Municipal y Tránsito o la del Estado, según sea el caso que corresponda, para efectos de la calificación de infracciones, se ajustará a las tarifas establecidas en el Reglamento de Tránsito que corresponda, pudiendo ser el del Estado o Municipio; y para el caso del Municipio actor, debe entenderse que se refiere al reglamento emitido por el Ayuntamiento, sin que se invada ninguna competencia al Municipio accionante.

En consecuencia, procede reconocer la validez del artículo 240 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

II. Transgresión a la libre administración hacendaria, restándole autonomía y autosuficiencia económica al Municipio actor.

En el concepto de invalidez séptimo el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, señala que con las modificaciones a las previsiones normativas no permiten al Municipio captar recursos provenientes de la prestación de servicios públicos de su cargo como expedición de licencias, permisos o autorizaciones para transitar al transporte público en vialidades municipales e imposición de multas por infracciones a sus reglamentos, por lo que, considera que se transgrede la libre administración hacendaria, restándole autonomía y autosuficiencia económica al Municipio actor **conforme al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Carta Magna**; concretamente: las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, las fracciones I, IV y VII del artículo 39 y el artículo 89, todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo; lo que se vincula con la derogación del artículo 176 de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo e inclusión del inciso d) apartado B del artículo tercero transitorio, y la expedición de la Ley de Derechos de Quintana Roo, ambos publicados **el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.**

Los textos de las normas impugnadas, se transcriben a continuación, resaltando en negritas las fracciones, párrafos o porciones normativas impugnadas:



"Artículo 5. Para efectos de la presente ley y de su ejecución, se entenderá por:

" ...

(Reformada, P.O. 16 de enero de 2019)

"XLI. Licencia de conducir: Documento que expiden los Ayuntamientos a una persona física y que lo autoriza para conducir un vehículo motorizado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Tránsito correspondiente y demás ordenamientos jurídicos y administrativos, incluyendo las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos. Las demás licencias de conducir para servicio público sólo podrán ser expedidas por el Instituto, previa validación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado;

" ...

(Reformada, P.O. 16 de enero de 2019)

"LVIII. Seguridad vial: Conjunto de políticas y sistemas orientados a establecer las normas de circulación de transporte de personas y objetos; el estacionamiento y tránsito de vehículos en las vías de comunicación estatal y municipal; y la prevención de hechos de tránsito, conforme al Reglamento de Tránsito correspondiente y demás normas legales aplicables."

(Reformado primer párrafo, P.O. 16 de enero de 2019)

"Artículo 39. El Poder Ejecutivo del Estado a través del Instituto en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación, podrá suscribir acuerdos o convenios de coordinación con los Ayuntamientos municipales, con el objeto de que asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

"I. (Derogada, P.O. 16 de enero de 2019)

" ...

"IV. (Derogada, P.O. 16 de enero de 2019)



"...

"VII. (Derogada, P.O. 16 de enero de 2019)."

"Artículo 89. Las concesiones del servicio público de carga, se otorgarán para operar vehículos cuya capacidad rebase los 750 Kilogramos y que reúnan las características y condiciones que fije el Instituto para la prestación del servicio en las siguientes modalidades:

"I. De carga regular: es el transporte de productos de materiales que no necesitan de vehículos especiales para efectuar su transportación.

"II. De carga especializada: es el transporte de productos y materiales que requieren de mayor especialización del conductor y del vehículo, tales como pipas, grúas, plataformas, maquinaria, tolvas y remolques especializados, incluyendo el servicio de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 16 de enero de 2019)

"El servicio de arrastre, consiste en remolcar los vehículos averiados que no puedan movilizarse de manera autónoma, derivado de descomposuras mecánicas, eléctricas y algún otro averío.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2019)

"El servicio de arrastre y salvamento, consiste en llevar a cabo las maniobras mecánicas y/o manuales necesarios para rescatar vehículos, sus partes y carga, involucrados en accidentes vehiculares, hechos de tránsito o siniestros, ocurridos sobre o fuera de la carpeta asfáltica de las carreteras o caminos, o bien, colocar sobre el camino o carretera a los vehículos accidentados, sus partes o carga y/o que requieran ser remolcados a petición de la autoridad competente.

"El servicio de depósito de vehículos consiste en la guarda y custodia en locales comisionados o permissionados por el Ejecutivo del Estado, de vehículos infraccionados, abandonados, retenidos, accidentados o descompuestos en caminos o carreteras de jurisdicción estatal y/o en su caso, remitidos por la autoridad competente.



"III. De transporte express: es el que se realiza en vehículos cerrados, respecto a bultos y paquetes de mercancía en general, con mayor celeridad que el servicio de carga.

"IV. De carga para la construcción: es el transporte de productos y materiales tales como gravas, arenas, piedras, bloques, tabiques y cemento, desde los centros de producción o distribución, hasta los depósitos o lugares donde se esté llevando a cabo alguna obra.

"Las maniobras de carga y descarga deberán efectuarse en horario autorizado por el Instituto, con la mayor celeridad y con los medios apropiados que impidan que los artículos se esparzan o derramen en la vía pública. Asimismo no debe impedirse ni entorpecerse la circulación de peatones y vehículos, debiendo reducirse al mínimo las externalidades negativas que dichas operaciones puedan causar.

"En el caso de la fracción II del presente artículo, cuando se trate del servicio de grúas para arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos, el usuario podrá decidir libremente respecto a la prestación del servicio, que a sus intereses convenga. Atendiendo siempre a la presente ley y sus reglamentos.

(Adicionado [N. de E. con sus incisos], P.O. 16 de enero de 2019)

"Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando los vehículos se vean detenidos por autoridad competente estatal o municipal y que estén involucrados en:

"a) Un hecho de tránsito;

"b) En una operación de revisión y/o falta administrativa de tránsito y/o vialidad y/o de alcoholímetro;

"c) La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos;

"d) Cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito;



"e) El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes;

"f) La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia, y

"g) En el caso de extinción de dominio, en tanto se lleva a cabo el debido proceso ante autoridad jurisdiccional competente.

(Adicionado [N. de E. Pertenece a la fracción IV], P.O. 16 de enero de 2019)

"El servicio de arrastre y salvamento, en los casos de las fracciones anteriores, se llevará a cabo en términos del reglamento de esta ley, y debe sujetarse a un rol consecutivo que incluya a todos los concesionarios de la circunscripción municipal que corresponda, que cuenten con la capacidad operativa y el equipo de grúas donde haya ocurrido el o los actos antes establecidos, y de no existir en la circunscripción territorial del Municipio correspondiente, debe incluir a cualquiera de los concesionarios de los Municipios más próximos."

De la transcripción de los artículos controvertidos en la parte que se impugna, establecen lo siguiente:

Las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, establecen que para efectos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo y de su ejecución, se entenderá por: **Licencia de conducir**: Documento que expiden los Ayuntamientos a una persona física y que lo autoriza para conducir un vehículo motorizado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Tránsito correspondiente y demás ordenamientos jurídicos y administrativos, incluyendo las licencias para el servicio público de transporte de pasajeros en autobuses urbanos. Las demás licencias de conducir para servicio público sólo podrán ser expedidas por el Instituto, previa validación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado; y por **seguridad vial**: Conjunto de políticas y sistemas orientados a establecer las normas de circulación de transporte de personas y objetos; el estacionamiento y tránsito de vehículos en las vías de comunicación estatal y municipal; y la prevención de hechos de tránsito, conforme al Reglamento de Tránsito correspondiente y demás normas legales aplicables.



La derogación de las fracciones I, IV y VII del artículo 39 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que previo a la reforma señalaban que el Gobierno del Estado, a través del Instituto, podría suscribir acuerdos o convenios de coordinación con los Ayuntamientos municipales, con el objeto de que asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial: Autorizar la expedición de licencias para choferes, automovilistas, motociclistas y para conductores de los demás vehículos de propulsión, automotores y eléctricos; Llevar el control del alta y baja de vehículos dentro de los Municipios; y practicar exámenes de aptitud y capacidad a los solicitantes de licencias de automovilistas, choferes, y demás vehículos de propulsión, automotores y eléctricos.

Ahora, el referido precepto señala que el Poder Ejecutivo del Estado a través del Instituto en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación, podrá suscribir acuerdos o convenios de coordinación con los Ayuntamientos municipales, con el objeto de que asuman diversas facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial (derogando las fracciones I, IV y VII del referido artículo 39, que quedaron precisadas en el párrafo subsecuente).

Y el artículo 89, señala que las concesiones del servicio público de carga, se otorgarán para operar vehículos cuya capacidad rebase los 750 kilogramos y que reúnan las características y condiciones que fije el Instituto para la prestación del servicio en las siguientes modalidades: **El servicio de arrastre, consiste en remolcar los vehículos averiados que no puedan movilizarse de manera autónoma, derivado de descomposturas mecánicas, eléctricas y algún otro averío. El servicio de arrastre y salvamento, consiste en llevar a cabo las maniobras mecánicas y/o manuales necesarios para rescatar vehículos, sus partes y carga, involucrados en accidentes vehiculares, hechos de tránsito o siniestros, ocurridos sobre o fuera de la carpeta asfáltica de las carreteras o caminos, o bien, colocar sobre el camino o carretera a los vehículos accidentados, sus partes o carga y/o que requieran ser remolcados a petición de la autoridad competente. El servicio de arrastre y salvamento, en los casos de las fracciones anteriores, se llevará a cabo en términos del reglamento de esta ley, y debe sujetarse a un rol consecutivo que incluya a todos los concesionarios de la circunscripción municipal que corresponda, que cuenten con la capacidad operativa y el equipo de grúas donde haya ocurrido el o**



los actos antes establecidos, y de no existir en la circunscripción territorial del Municipio correspondiente, debe incluir a cualquiera de los concesionarios de los Municipios más próximos.

Ahora bien, los argumentos del actor al respecto aluden a una afectación a su hacienda municipal y libre administración hacendaria, sin que formule una confronta real y directa entre los apartados legales que aquí se analizan y la competencia constitucional conferida al Municipio que dice violada.

Pues esencialmente, sus argumentos se dirigen a plantear una afectación económica, ya que desde su perspectiva no le permite disponer sobre el cobro de sanciones pecuniarias, concretamente, multas por infracciones a la ley y otras normas de tránsito, así como administrar libremente su hacienda al no permitir que capte tales recursos que le resulta propia y le corresponden las sumas respectivas según la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

Lo que se vincula con las reformas de diciembre de dos mil dieciocho a la Ley de Hacienda y la Ley de Derechos, de la entidad federativa; ambas de Quintana Roo, publicados el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; pues en principio **dichos preceptos no son materia de análisis en este asunto**, además de que la Ley de Hacienda mencionada, mientras estuvo vigente, no prohibía el cobro de derechos por la expedición de licencias de conducir, sino que los derechos por ese concepto quedaron exceptuados de los tributos que se declararon en suspenso, mientras estuviera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tal como se advierte de lo dispuesto en su artículo tercero transitorio, apartado B, fracción I, inciso d), del Decreto Número 291.

Con relación al tema que nos ocupa, en la controversia constitucional 32/2015,³⁹ se precisó de manera preliminar que en términos generales, se ha considerado que la **hacienda municipal** se integra por los **ingresos, activos y pasivos de los Municipios**.

³⁹ Resuelta en sesión de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, en cuanto al tema "Contravención de la autonomía hacendaria y libre administración de la hacienda municipal", por mayoría de nueve votos.



Que este Tribunal Pleno, en la jurisprudencia P./J. 53/2002,⁴⁰ sostuvo que **la hacienda municipal se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor**, en términos del precepto 115, fracción IV constitucional; "... los incisos a), b) y c), de la mencionada fracción, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a) dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado."

La **libre administración hacendaria** "debe entenderse como el **régimen** que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener **libre disposición y aplicación de sus recursos** y satisfacer sus necesidades, **todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos**".⁴¹

Al respecto, debe decirse que la Primera Sala al resolver la controversia constitucional 70/2009,⁴² consideró que la fracción IV del precepto 115 establece

⁴⁰ "HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA 'LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002' DEL ESTADO DE SONORA)". (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, enero de 2003, página: 1393, tesis P./J. 53/2002, registro IUS: 185165).

⁴¹ Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Del que derivó la jurisprudencia P./J. 5/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". Novena Época. Registro: 192331. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 515.

⁴² De que derivó la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA



diversos principios derechos y facultades, de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, a saber:

I. Libre administración de la hacienda municipal. Tiene la finalidad de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan **libre disposición y aplicación de sus recursos** y satisfagan sus necesidades **sin afectación de intereses ajenos que los obliguen a ejercerlos en rubros distintos de sus necesidades reales: en los términos que fijen las leyes** y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Que dicho principio **rige únicamente sobre las participaciones federales**,⁴³ que tienen un componente resarcitorio, **con el fin de compensar la pérdida que resienten los Estados por renunciar a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos** cuya tributación se encomienda a la Federación.

II. El principio de ejercicio directo por el Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal. El cual **implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso** los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las *aportaciones federales*–, **deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos** o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

Aun las **aportaciones federales**, ya que si bien estos **recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática** en la que los **Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos concretos en los cuales invertirán los fondos** atendiendo a sus necesidades y dando posterior cuenta de su utilización, en la revisión de la cuenta pública correspondiente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, tesis 1a. CXI/2010, «página 1213» registro IUS: 163468.

⁴³ No respecto de las aportaciones federales. Las **aportaciones federales** tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos pre-etiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.



III. El principio de integridad de los recursos municipales. Consistente en que **los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales**, (la entrega extemporánea genera el pago de intereses).

IV. El derecho de los Municipios a percibir las contribuciones. Incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

V. El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales. Asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

VI. La facultad de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Dicha propuesta con alcance superior al de fungir como elemento que ponga en movimiento a la maquinaria legislativa, toda vez que tiene rango y visibilidad constitucional, equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales.

VII. La facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.

En ese sentido, es dable considerar que **forman parte de la hacienda municipal, como otros ingresos** que las Legislaturas de los Estados establezcan a favor del Municipio, en su caso, los **ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo**.

No obstante ello, como se ha precisado el servicio de transporte no es exclusivo del Municipio, en este sentido no se considera violada su esfera de competencias, ni tampoco su hacienda municipal por haber dejado de percibir de los servicios públicos de transporte.



Consecuentemente, en este apartado procede reconocer la validez de las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, las fracciones I, IV y VII del artículo 39 y el artículo 89, todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

En mérito de lo expuesto, y al haber resultado infundados los conceptos de invalidez propuestos, **lo procedente es reconocer la validez de** la primera parte del párrafo cuarto del artículo 3, las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, la fracción XXX, inciso a) del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38 (**reformados**); las fracciones I, IV y VII del artículo 39 (**derogadas**); los artículos 89, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 (**adicionados**); todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, publicados mediante Decreto Número 298, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la reforma del artículo 3, párrafo cuarto, en su porción normativa "*Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento*", y de la adición del artículo 208, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g), de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, realizadas mediante el Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en los considerandos segundo y tercero de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la validez de la reforma de los artículos 3, párrafo cuarto, en su porción normativa "*El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente*", 5, fracciones XLI y LVIII, 25, fracción XXX, inciso a), y 38, fracciones VII y VIII, la derogación del



artículo 39, fracciones I, IV y VII, y la adición de los artículos 89, fracciones II, párrafo segundo, y IV, párrafos cuarto y quinto, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, realizadas mediante el Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, de conformidad con lo expuesto en el considerando séptimo de esta sentencia.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, cuarto, quinto y sexto relativos, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer respecto de la reforma del artículo 3, párrafo cuarto, en su porción normativa "Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos



previstos en este ordenamiento", de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de la litis, consistente en sobreseer respecto de la adición del artículo 208, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g), de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente en reconocer la validez de la reforma de los artículos 3, párrafo cuarto, en su porción normativa "El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente", 25, fracción XXX, inciso a), y 38, fracciones VII y VIII, y la adición de los artículos 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado II, consistente en



reconocer la validez de la reforma del artículo 5, fracciones XLI y LVIII, y la derogación del artículo 39, fracciones I, IV y VII, de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado II, consistente en reconocer la validez de la adición del artículo 89, fracciones II, párrafo segundo, y IV, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

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



Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 39/2011 (9a.), P./J. 46/2011 (9a.), P./J. 48/2011 (9a.), P./J. 33/2008, P./J. 134/2005, P./J. 132/2005, P./J. 136/2005, P./J. 135/2005, P./J. 84/2001, P./J. 56/2000, P./J. 12/2000, P./J. 81/98 y P./J. 80/98 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 308, con número de registro digital: 160726, página 307, con número de registro digital: 160727, página 287, con número de registro digital: 160857, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 1465, con número de registro digital: 169169, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2070, con número de registro digital: 176928, página 2069, con número de registro digital: 176929, página 2062, con número de registro digital: 177006, con número de registro digital: 177048, Tomo XIV, julio de 2001, página 925, con número de registro digital: 189325, Tomo XI, abril de 2000, página 822, con número de registro digital: 191989, Tomo XI, febrero de 2000, página 512, con número de registro digital: 192324 y Tomo VIII, diciembre de 1998, página 788, con número de registro digital: 195029 y página 822, con número de registro digital: 195030, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 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 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 121/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión virtual de 18 de mayo de 2020.

Si bien comparto la solución que se da en el proyecto, me separo de algunos de sus razonamientos; específicamente, en aquellos en los que se reconoce la validez de los artículos 5, fracciones XLI y LVIII; 39, fracciones I, IV y VII, y 89 de la Ley de Movilidad de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 16 de enero de 2019, que el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, señaló como contrarios a los principios de libre administración hacendaria, autonomía y autosuficiencia económica que tutela el artículo 115 constitucional.

En efecto, la resolución sostuvo la validez de las normas a partir de que éstas regulan cuestiones relativas al transporte público y que esa materia no es de la competencia del Municipio actor.



No obstante, la constitucionalidad del artículo 5, fracciones XLI y LVIII, se sostendría a partir de la idea de que dichas previsiones sólo contienen definiciones que, en sí mismas, no invaden la esfera de atribuciones del accionante, pero, además, destacaría que estas porciones normativas proponen lo que debe entenderse en el caso de las licencias y la seguridad vial y, en este último vocablo, se relaciona con las vías de comunicación y, según se dijo en el párrafo precedente, en ambos conceptos se reconoce la intervención del Municipio y, consecuentemente, no advierto violación a su ámbito de atribuciones.

Por otro lado, la constitucionalidad del artículo 39 estriba en que las porciones derogadas se referían a la posibilidad de que la autoridad estatal suscribiera acuerdos con los Ayuntamientos para encargarles que asumieran tareas relacionadas con la expedición de licencias y la realización de exámenes de aptitud, pero según se ha dicho, estas competencias son reconocidas directamente a los Municipios dentro de la ley combatida, sin necesidad de que medie acuerdo de voluntades al efecto.

Finalmente, la validez del artículo 89 se apoya en la lógica de que reconoce que el servicio de arrastre al que se refiere se llevará a cabo atento a las disposiciones contenidas en el reglamento correspondiente, con lo que abre nuevamente la puerta a que sea regulado por la autoridad municipal, a lo que agregaría que prevé que el servicio será prestado por los concesionarios de la entidad municipal que corresponda.

Por tanto, a partir de las razones señaladas, y no las incluidas en la consulta, es que comparto la constitucionalidad de las normas.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 121/2019, promovida por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **dieciocho de mayo de dos mil veinte**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** respecto de la reforma del artículo 3, párrafo cuarto, en su porción normativa "*Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad,*



debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento", y de la adición del artículo 208, fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g), de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, realizadas mediante el Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en los considerandos segundo y tercero de esta ejecutoria.

Por otra parte, en cuanto al fondo, se reconoció la validez de la reforma de los artículos 3, párrafo cuarto, en su porción normativa "*El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente*", 5, fracciones XLI y LVIII, 25, fracción XXX, inciso a), y 38, fracciones VII y VIII, la derogación del artículo 39, fracciones I, IV y VII, y la adición de los artículos 89, fracciones II, párrafo segundo, y IV, párrafos cuarto y quinto, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, realizadas mediante el Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

En lo que a este voto interesa, en el considerando tercero, relativo a la "oportunidad" se precisó que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, señalaron que había fenecido el plazo para la interposición de la controversia, en relación con los Decretos 213 y 252 por el que se expide y reforma, respectivamente, la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, por lo que se debía declarar improcedente cualquier argumento tendiente a combatir **las porciones normativas ya existentes a través de dichos decretos por no ser actos legislativos nuevos**, tal es el caso del artículo 3 de la Ley de Movilidad, que en su porción normativa: "*Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento*", ya se encontraba vigente antes de la reforma impugnada.

Al respecto, se indicó que el Tribunal Pleno ha sostenido que para decretar el sobreseimiento por cesación de efectos (ante la presencia de un nuevo acto legislativo) debe acreditarse que: **a)** se haya llevado a cabo un **proceso legislativo** (criterio formal); y **b)** la modificación normativa sea **sustantiva o material**. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión,



aprobación, promulgación y publicación. El segundo, en cambio, consiste en que la modificación sea sustantiva o material, y se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. De este modo, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.¹

Se dijo que en el caso, se advierte que para la expedición de las normas impugnadas, se siguió el proceso legislativo que culminó con su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

Luego, a fin de precisar si las porciones normativas impugnadas constituyen actos legislativos nuevos, se hizo un comparativo del contenido de los preceptos impugnados, con el texto de las normas modificadas o derogadas previo al dieciséis de enero de dos mil diecinueve, fecha en la que se publicaron las normas que se impugnaron en la presente controversia constitucional; concluyendo que las fracciones XLI y LVIII del artículo 5, la fracción XXX, inciso a), del artículo 25, las fracciones VII y VIII del artículo 38 (**reformados**); las fracciones I, IV y VII del artículo 39 (**derogadas**); los artículos 89, 205, 207, fracciones II, IV y IX, 216, 217 y 240 (**adicionados**); todos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el miércoles dieciséis de enero de dos mil diecinueve, mediante Decreto Número 298, impugnados en la presente controversia constitucional, **sí fueron modificados sustancialmente**.

Sin embargo, con relación al párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, sólo se tuvo como impugnado la parte primera de dicho párrafo que señala: "*El tránsito y vialidad estatal y municipal, estarán regulados por el Reglamento de Tránsito correspondiente*"; en virtud de que, únicamente la primera parte del citado párrafo, fue motivo de la reforma que se impugna, sin que haya sufrido modificación el texto normativo: "*Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en*

¹ Tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."



este ordenamiento"; y sin que la modificación realizada altere la estipulación contenida en el segundo enunciado normativo del párrafo que impugna.

En ese sentido, el Tribunal Pleno consideró que debía sobreseerse con relación a la parte segunda del párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que señala: "**Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento**"; toda vez que, **esta parte permaneció intacta**, por lo que procedía sobreseer al respecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso numeral 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Expuesto lo anterior, debo precisar que no comparto el sobreseimiento respecto de la parte segunda del párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, referida en el párrafo precedente; pues considero que **no debió sobreseerse** respecto de este precepto.

Lo anterior, en virtud de que me aparto del criterio mayoritario del Pleno que, como se dijo, sostiene que para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo, es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiendo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio "**formal**" de modificación a la norma para que ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante un nuevo medio de control constitucional, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que



dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca **íntegramente** lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la Supremacía Constitucional.

Por lo que, la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia, en el caso de la controversia constitucional, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución.

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Por las razones expresadas, es que no comparto el sobreseimiento de la parte segunda del párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que señala: **"Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, regulación y supervisión, se sujetarán a lo establecido en esta ley y demás disposiciones normativas que de ella deriven, así como a lo dispuesto en el Programa Integral de Movilidad, debiendo, entre otros aspectos, hacer las adecuaciones correspondientes a su reglamentación municipal en los términos previstos en este ordenamiento"**; por lo que, en este punto voté en contra de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 121/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional promovida por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, en contra de diversas reformas relativas a la Ley de Movilidad de dicho Estado.¹ Entre las disposiciones impugnadas se encontraba el artículo 89, contra el cual me pronuncié en contra y por su invalidez. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 89. Las concesiones del servicio público de carga, se otorgarán para operar vehículos cuya capacidad rebase los 750 kilogramos y que reúnan las características y condiciones que fije el Instituto para la prestación del servicio en las siguientes modalidades:

"I. De carga regular: es el transporte de productos de materiales que no necesitan de vehículos especiales para efectuar su transportación.

"II. De carga especializada: es el transporte de productos y materiales que requieren de mayor especialización del conductor y del vehículo, tales como pipas, grúas, plataformas, maquinaria, tolvas y remolques especializados, incluyendo el servicio de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos.

"El servicio de arrastre y salvamento, consiste en llevar a cabo las maniobras mecánicas y/o manuales necesarios para rescatar y colocar sobre el camino o carretera a los vehículos accidentados, sus partes o carga.

"El servicio de depósito de vehículos consiste en la guarda y custodia en locales comisionados o permitidos por el Ejecutivo del Estado, de vehículos infraccionados, abandonados, retenidos, accidentados o descompuestos en caminos o carreteras de jurisdicción estatal y/o en su caso, remitidos por la autoridad competente.

"III. De transporte express: es el que se realiza en vehículos cerrados, respecto a bultos y paquetes de mercancía en general, con mayor celeridad que el servicio de carga.

¹ Contenidas en el Decreto Número 298, publicado en el Periódico Oficial de Quintana Roo el doce de julio de dos mil dieciocho.



"IV. De carga para la construcción: es el transporte de productos y materiales tales como gravas, arenas, piedras, bloques, tabiques y cemento, desde los centros de producción o distribución, hasta los depósitos o lugares donde se esté llevando a cabo alguna obra.

"Las maniobras de carga y descarga deberán efectuarse en horario autorizado por el instituto, con la mayor celeridad y con los medios apropiados que impidan que los artículos se esparzan o derramen en la vía pública. Asimismo, no debe impedirse ni entorpecerse la circulación de peatones y vehículos, debiendo reducirse al mínimo las externalidades negativas que dichas operaciones puedan causar.

"En el caso de la fracción II del presente artículo, cuando se trate del servicio de grúas para arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos, el usuario podrá decidir libremente respecto a la prestación del servicio, que a sus intereses convenga. Atendiendo siempre a la presente ley y sus reglamentos."
[*El subrayado es propio]

La razón de mi disenso respecto a este artículo es que invade y anula la esfera de competencia municipal, pues determina de forma tajante que las concesiones del servicio de carga serán determinadas por *las características y condiciones que fije el Instituto de Movilidad del Estado de Quintana Roo*² pero, además, en el horario que éste disponga y atendiendo exclusivamente a esta ley estatal y a los reglamentos que de ésta emanen. El precepto impugnado no deja espacio para la participación municipal en estas cuestiones, no obstante que inciden en el tránsito local, materia a cargo de las autoridades municipales por virtud del artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre la competencia de las concesiones y su posible impacto en la seguridad vial no me pronuncio en este momento porque el problema jurídico inmediato que plantea este artículo, a mi juicio, es que establece que será una entidad estatal la que regulará las maniobras de carga y descarga de acuerdo a sus horarios, a pesar de que pudiera tratarse de cosas que se esparzan o derramen

² "Artículo 18 de la Ley de Movilidad: El Instituto es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Quintana Roo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, dotado de autonomía técnica y de gestión, responsable de la planeación, diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la política de movilidad en el orden estatal."



en la vía pública, y aunque ahí se señale que en esas maniobras no deberá impedirse ni entorpecerse la circulación de peatones y vehículos, ninguna participación al respecto se le reconoce a la autoridad municipal para, en ejercicio de sus facultades, garantizar la seguridad vial y organizar el tránsito por la vía pública.

Es correcto que, a partir de diversos precedentes, referidos en el engrose, este Tribunal Pleno ha interpretado que los Municipios no cuentan con una competencia *exclusiva* para reglamentar esta materia, sin embargo, tampoco pueden perderla. Si bien, tanto la Federación como los Estados son competentes para legislar aspectos que se ubiquen dentro de su ámbito competencial y que pueden tener una incidencia en materia de tránsito al regular la movilidad, este Alto Tribunal ha sido enfático al establecer que las facultades municipales que se desprenden del artículo 115 constitucional representan un límite a la facultad legislativa de los Estados.³ De esta manera, aun tratándose de materias que también pudieran regular las Legislaturas Estatales a fin de homologar un servicio en toda su entidad, como se ha sostenido en la jurisprudencia del Pleno 48/2011,⁴ no pueden expedir leyes que produzcan el efecto de hacer nugatorias las facultades municipales asignadas por la Constitución Federal.

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente no comparto el reconocimiento de validez del artículo 89 de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 48/2011 (9a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 287, con número de registro digital: 160857.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ Esto lo ha sostenido, por ejemplo, en las controversias constitucionales 24/1999 (8 de agosto de 2000), y 6/2001 (25 de octubre de 2001).

⁴ Con el rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL EN MATERIA DE TRÁNSITO. REGULACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE TRANSPORTE QUE LA HACE NUGATORIA (LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS)". Décima Época. Registro: 160857. Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.



I. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, INCISO D) BIS, Y II, INCISO D), DE LA LEY QUE REGULA A LOS AGENTES PROFESIONALES INMOBILIARIOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR].

II. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO, CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, INCISO D) BIS, Y II, INCISO D), DE LA LEY QUE REGULA A LOS AGENTES PROFESIONALES INMOBILIARIOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR].

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS PENALMENTE Y AQUELLAS QUE NO TIENEN ANTECEDENTES PENALES, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OBTENER UNA LICENCIA PARA REALIZAR OPERACIONES INMOBILIARIAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, INCISO D) BIS, Y II, INCISO D), DE LA LEY QUE REGULA A LOS AGENTES PROFESIONALES INMOBILIARIOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR].

IV. DERECHO AL TRABAJO. EL REQUISITO DE LA CONSTANCIA DE NO ANTECEDENTES PENALES PARA LAS PERSONAS JURÍDICAS, A FIN DE OBTENER LA LICENCIA DE AGENTES INMOBILIARIOS, AFECTA SU LIBERTAD DE TRABAJO, COMERCIO, INDUSTRIA O PROFESIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, INCISO D) BIS, Y II, INCISO D), DE LA LEY QUE REGULA A LOS AGENTES PROFESIONALES INMOBILIARIOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR].

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, INCISO D) BIS, Y II, INCISO D), DE LA LEY QUE REGULA A LOS AGENTES PROFESIONALES INMOBILIARIOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR].



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente a veintisiete de enero de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –en adelante CNDH–.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** La CNDH promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó la fracción I, inciso d), bis, y la fracción II, inciso d), ambas del artículo 4 de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, publicada mediante el Decreto 2567, el diez de septiembre de dos mil dieciocho, en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad.¹

2. **Conceptos de invalidez.** Argumenta, en síntesis, lo siguiente:

A. Transgresión a los derechos de igualdad, no discriminación y reinserción social, tratándose de personas físicas.

- El artículo 4, fracción II, inciso d), de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios del Estado de Baja California Sur, al solicitar constancia de no antecedentes penales como requisito para que las personas físicas

¹ Escrito presentado el diez de octubre de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.



obtengan la licencia respectiva para el ejercicio de actividades en el ramo inmobiliario, genera espectros discriminatorios y estigmatizantes e impide la plena reinserción de los individuos.

- Suponiendo que la norma persiga un fin válido (que las personas que se dediquen a las operaciones inmobiliarias gocen de buena reputación), no especifica por cuáles delitos, por qué tipo de penas podrá negarse la licencia referida y tampoco determina el bien jurídico que ha sido afectado, lo cual resulta en una restricción desproporcional contraria al principio de reinserción social.

- La porción normativa referida perpetra una categoría que discrimina con base en la condición social –situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas prohibidas por el artículo 1o. de la Constitución Federal–, pues excluye a las personas que hayan sido condenadas penalmente de la posibilidad de obtener licencia para realizar operaciones inmobiliarias en dicha entidad.

- El objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social, por lo tanto, una vez que la persona obtuvo su libertad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva para con la misma.²

² La promovente refiere que el derecho a la reinserción social se configuró como el objetivo constitucional de la pena, para lo cual cita la tesis jurisprudencial P./J. 31/2013 (10a.), del Pleno de esta Alto Tribunal, de título, subtítulo y texto: "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término 'readaptación social' por el de 'reinserción del sentenciado a la sociedad' el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungan como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 124 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, con número de registro digital: 2005105».



- La norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad. La imposibilidad de las personas con antecedentes penales de obtener una licencia para la realización de operaciones inmobiliarias no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido.³

- Existen ilícitos cuya comisión no genera incompatibilidad con el ejercicio de la profesión de agente inmobiliario. La redacción previa del artículo establecía como requisito presentar un escrito en el que se señalara si se contaba con antecedentes penales con motivo de la comisión de delitos graves o patrimoniales. Por ello, la exigencia actual podría considerarse regresiva, al no establecer los límites necesarios que hagan esa medida menos lesiva.

- A los sentenciados que les impusieron penas tales como amonestación, sanciones pecuniarias o de trabajo a favor de la comunidad o una pena mínima de privación de la libertad por la comisión de cualquier delito no podrían obtener la autorización para realizar operaciones inmobiliarias, lo que infringe la libertad de ejercicio de cualquier actividad económica.

- La norma impugnada también afecta el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, pues la disposición normativa tildada

³ La promovente citó la tesis P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, con número de registro digital: 2012589», de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."



de inconstitucional impide a las personas que tengan cualquier antecedente penal fungir como agentes inmobiliarios en Baja California Sur.

- En la demanda no se desconoce que el requisito de contar con antecedentes penales puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones, sobre todo relacionados con el servicio público, pero para que proceda su solicitud debe atenderse a las especificidades del trabajo que se realizará.

- La propia Comisión se ha pronunciado sobre el tema de exigencia de ese requisito en el documento denominado "Pronunciamiento sobre antecedentes penales" de dos mil dieciséis. Además, deben tomarse en cuenta las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas.

B. Transgresión a los derechos de seguridad jurídica y libertad de trabajo.

- Al resolver la contradicción de tesis 360/2013, el Tribunal Pleno indicó que el término "persona" debe ampliarse a las personas jurídicas en los casos en que ello sea aplicable, pues es cierto que no puede significar la comprensión de la totalidad de los derechos humanos que gozan las personas físicas, sino sólo aquellos que son necesarios para la realización de sus fines y para brindar seguridad jurídica.

- El requisito consistente en acompañar constancia de no antecedentes penales a la respectiva solicitud de licencia para realizar operaciones inmobiliarias es una exigencia inherente de manera exclusiva a personas físicas y no a personas jurídicas. Al exigirles una constancia de esa naturaleza, se transgrede el derecho a la igualdad jurídica y se impacta en la libertad de trabajo.

- El Código Penal de Baja California Sur no incluye la posibilidad de fincar este tipo de responsabilidad a las personas morales, pues únicamente prevé consecuencias jurídicas accesorias cuando un miembro o representante de la persona moral incurre en responsabilidad. Es jurídicamente imposible que una persona jurídica tenga antecedentes penales en Baja California Sur.



- Lo anterior sin soslayar que el Código Nacional de Procedimientos Penales sí contempla la posibilidad de atribuir responsabilidad penal a las personas jurídicas, pues las penas que establece en ese apartado son acordes a la naturaleza de esos entes (multas, decomisos, disolución, suspensión, intervención y prohibición de realizar determinadas operaciones).

- Exigir como requisito la presentación de una constancia de no antecedentes penales a las personas morales genera inseguridad jurídica, toda vez que ello es imposible en términos normativos. Es decir, dicho requisito es de imposible cumplimiento para las personas morales, pues en términos del artículo 27, fracción IV, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, esa constancia sólo se podrá extender cuando concurren algunos supuestos, como no haber sido condenado a una pena privativa de la libertad.⁴ Así, la expedición de dichas constancias es incompatible con la naturaleza de las personas jurídicas.

- En este sentido, las personas jurídicas se verán imposibilitadas para presentar la constancia de no antecedentes penales y la consecuencia lógica será que la Secretaría de Turismo, Economía y Sustentabilidad del Estado de Baja California Sur rechace sus solicitudes, haciendo inoperante el cumplimiento de los fines para los cuales se constituyeron. Lo anterior vulnera el derecho previsto en el artículo 5o. de la Norma Fundamental, de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sean lícitos.

3. Admisión de la demanda. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida y designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.⁵ El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran sus respectivos informes, y dar vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde antes del cierre de instrucción.⁶

⁴ Dicha disposición se encuentra inserta en el capítulo I, denominado "De la información en el sistema penitenciario", que regula las cuestiones relativas a las personas privadas de la libertad.

⁵ Acuerdo de once de octubre de dos mil dieciocho. Fojas 48 y 48 vuelta del expediente en que se actúa.

⁶ Acuerdo de quince de octubre de dos mil dieciocho. *Ibíd.*, fojas 49 a 51 vuelta.



4. **Informes.** El Congreso del Estado de Baja California Sur rindió informe justificado y defendió la constitucionalidad de la norma impugnada.⁷ El Poder Ejecutivo Estatal no lo rindió en el plazo de ley concedido.⁸ El Ministro instructor tuvo por presentado el informe rendido⁹ y concedió a las partes el plazo legal respectivo, a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.¹⁰

5. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH y del subsecretario de la Consejería Jurídica dependiente de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Baja California Sur, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.¹¹

II. Competencia

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹³ toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversos preceptos contenidos en el Decreto 2567, por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur.

III. Oportunidad

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, ley reglamentaria) prevé que: a) el

⁷ *Ibidem*, fojas 245 a 246.

⁸ *Ibidem*, fojas 482 y 482 vuelta.

⁹ Acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 252 a 253.

¹⁰ Acuerdo de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 482 y 482 vuelta.

¹¹ Acuerdo de veintitrés de abril de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 497 a 498.

¹² "**Artículo 105.** ... II ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹³ "**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."



plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹⁴

8. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó el lunes diez de septiembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial del Gobierno,¹⁵ el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el martes once de septiembre y concluyó el miércoles diez de octubre de dos mil dieciocho. Si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el diez de octubre de dos mil dieciocho, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. Legitimación

9. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹⁶ en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

¹⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹⁵ Fojas 428 a 474 del expediente en que se actúa.

¹⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



10. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por Luis Raúl González Pérez, quien actúa en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República.¹⁷ El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.¹⁸ Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez, quien en virtud de su carácter de presidente se encuentra legitimado para interponerla en representación de la Comisión,¹⁹ y además cuestiona la violación a diversos derechos fundamentales, por lo que este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. Causales de improcedencia

11. Al no haber sido alegada alguna causal de improcedencia indudable y manifiesta,²⁰ ni advertirse por este Alto Tribunal, resulta procedente el estudio de los conceptos de invalidez.

¹⁷ Foja 40 del expediente en que se actúa.

¹⁸ **"Artículo 105.** ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹⁹ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...

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

²⁰ Como refiere la tesis P. LXXII/95, del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la



VI. Estudio de fondo

A. Metodología de estudio del caso

12. El estudio se dividirá en dos apartados. En el primer apartado, relativo al análisis de la regularidad constitucional del requisito de no antecedentes penales para que las **personas físicas** obtengan licencia de agentes mobiliarios, y conforme al criterio del Tribunal Pleno establecido al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, se utilizará un test de escrutinio ordinario, a fin de demostrar la infracción al derecho a la igualdad, por no ser instrumental la medida con la finalidad constitucionalmente válida.

13. En el segundo apartado, se analizará el requisito de no antecedentes penales para que las **personas jurídicas** obtengan licencia para agentes inmobiliarios, a partir de un test de proporcionalidad para demostrar la violación al derecho al trabajo, porque la medida no es idónea para cumplir la finalidad constitucionalmente válida.

B. Violación al derecho de la igualdad de las personas físicas, al exigirles no antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario.

B. i. Doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre igualdad

14. Las discusiones sobre el derecho de igualdad se centran en tres ejes: **(i)** la necesidad de adoptar *ajustes razonables* para lograr una igualdad sustan-

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido."



tiva y no meramente formal entre las personas;²¹ **(ii)** la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas;²² y, **(iii)** el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado),²³ o de manera tácita,²⁴ resulten discriminatorios.

²¹ Estos *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1o., inciso 1, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás."

²² El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha desarrollado una interesante conceptualización en su recomendación general 32 "Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", párrafos 12, 13, 15 y 16.

²³ En efecto, la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: **(i)** la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; **(ii)** que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y, **(iii)** en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. Tesis aisladas 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), registro digital: 2007798, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 603, cuyos título y subtítulo son: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN." y 1a. CCCVI/2014 (10a.), registro digital: 2007338, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 579, cuyos título y subtítulo son: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA."

²⁴ A diferencia de la discriminación directa en la que existe una afectación desproporcionada por un trato igual, aquí existe una exclusión o una diferenciación. Tesis aisladas 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), registro digital: 2010493, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 974, cuyos título y subtítulo son: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA." y 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), registro digital: 2010500, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 980, cuyos título y subtítulo son: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."



15. Ahora bien, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.),²⁵ la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.²⁶

16. Así, la discriminación resulta inadmisibles al crear entre seres humanos diferencias de trato que no corresponden a su única e idéntica naturaleza. De lo anterior se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

17. En este sentido, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, la Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio –o privarse de un beneficio– desigual e injustificado.²⁷

²⁵ Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), registro digital: 2001341, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 487, cuyo rubro es: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."

²⁶ Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), registro digital: 2007731, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 602, cuyos título y subtítulo son: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA." y tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro digital: 180345, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."

²⁷ Tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro digital: 180345, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.". La Segunda Sala ha adoptado este criterio, tal y como



18. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre **situaciones de igualdad de hecho**, produzcan como efecto de su aplicación: **(i)** una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, **(ii)** efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.²⁸

19. Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas²⁹ (CERD por sus siglas en inglés), el cual ha sostenido que "el término 'no discriminación' no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen **diferencias importantes** entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, **cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato**". Así, el comité coincide con esta Suprema Corte, al sostener que "dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma", reiterando que "la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos".

20. El criterio del Comité CERD, compartido por esta Corte, permite precisar la doctrina que hasta ahora se ha expuesto, diferenciando dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquella contra la cual se va a contrastar; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.

puede observarse en la tesis 2a. LXXXII/2008, registro digital: 169439, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 448.

²⁸ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.), registro digital: 2008551, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1409, cuyos título y subtítulo son: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."

²⁹ Recomendación general 32, párrafo 8.



21. Al respecto, la jurisprudencia de la Primera Sala³⁰ refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio:

1) Escrutinio estricto:³¹ debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorias sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;³² o, **(ii)** implique una afectación central

³⁰ Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro digital: 169877, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO Estricto DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACION DEL ARTICULO 1o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

³¹ Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el *Caso States Vs. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el *Caso Korematsu Vs. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorias sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y, **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe escogerse.

³² Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro digital: 174247, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Ver también la tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), registro digital: 2003250, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 958, cuyos título y subtítulo son: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORIA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO Estricto." y la 1a. XCIX/2013 (10a.), registro digital: 2003284, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 961, cuyos título y subtítulo son: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCION BASADA EN UNA CATEGORIA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO Estricto A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."

Esa Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), registro digital: 2010268, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial*



a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.³³

2) Escrutinio ordinario: debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados.³⁴ En estos casos,

de la Federación, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1645, cuyos título y subtítulo son: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS."

³³ Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro digital: 161222, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO Estricto.". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –a contrario sensu– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]."

En el mismo sentido, la tesis aislada P. VII/2011, registro digital: 161364, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]."

En adición a las tesis antes citada, ver los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro digital: 163766, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro digital: 163768, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."; y, (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro digital: 163767, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."

³⁴ El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.



el test de proporcionalidad³⁵ se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad** y su proporcionalidad.³⁶ Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que **el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible**, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables".³⁷

22. Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.³⁸ Esta etapa del escrutinio se

³⁵ Tesis 1a. VII/2017 (10a.), «Semanario Judicial de la Federación del viernes 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2013487, Primera Sala, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 380, tesis aislada (constitucional): "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."

³⁶ Tesis aislada P. VIII/2011, registro digital: 161302, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

³⁷ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" ("*reasonably related*") con un "finalidad legítima" ("*legitimate interest*") para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es denominado "*rational basis test*". El mismo es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así los ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el *Caso Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. V. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): "*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground, -some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification, - and is not a mere arbitrary selection*".

³⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro digital: 161310, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es:



ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual, se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.³⁹

23. Así, **para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse** que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

24. **Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción es necesario** establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*.⁴⁰

25. Este análisis supone: **i)** que se determine si existe una distinción; **ii)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario; y, **iii)** que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

26. Para finalizar con el desarrollo de la doctrina jurisprudencial es importante advertir que la prohibición de discriminación no sólo está dirigida a los poderes públicos sino también a los particulares, aunque con ciertos matices.⁴¹

"ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

³⁹ Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro digital: 2007923, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 719, cuyos título y subtítulo son: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

⁴¹ Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro digital: 2002504, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 627, cuyo rubro es: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES."



B. ii. Escrutinio ordinario de la porción normativa controvertida

27. Este Tribunal Pleno considera que **es fundado el concepto de invalidez** en el que se alega violación al derecho de igualdad de las personas físicas por exigirles no tener antecedentes penales para obtener la licencia de agente profesional inmobiliario.

28. La **porción normativa** que se estima inconstitucional tiene el siguiente contenido:

"Artículo 4. Para obtener la licencia, los agentes profesionales inmobiliarios interesados deberán presentar ante la Secretaría la solicitud correspondiente, previo pago del derecho que recaiga, anexando los siguientes documentos en copia y original para su cotejo:

"...

"II. Tratándose de personas físicas: ...

"d) Constancia de no antecedentes penales; ..."

B. ii. a. La porción normativa sí hace una distinción

29. Para realizar el análisis de la porción referida es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

30. Esta Suprema Corte considera que la **porción normativa sí hace una distinción** entre las personas que han sido condenadas penalmente –de forma previa a la solicitud de la licencia– y aquellas personas que no tienen antecedentes penales, en relación con la posibilidad de obtener dicha licencia para realizar operaciones inmobiliarias en el Estado de Baja California Sur.

31. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción se debe determinar bajo qué escrutinio se analizará. Como se mencionó, el escrutinio estricto se realiza cuando la norma emplea uno de los criterios enuncia-



dos en el último párrafo del artículo 1o. constitucional o cualquier otro que atente contra la dignidad humana. En respuesta a lo anterior, esta Suprema Corte considera que la **porción normativa controvertida debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario**, ya que el hecho de que se solicite como requisito no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario no constituye una categoría sospechosa.

32. Una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

B.ii. b. Finalidad constitucionalmente válida

33. Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados, como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.⁴²

34. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.⁴³

35. En esas circunstancias, de acuerdo con la **exposición de motivos** de la porción normativa controvertida, el objetivo es otorgar seguridad jurídica a las transacciones de bienes inmuebles y la formalización de esa actividad, así como garantizar la capacidad de los agentes inmobiliarios y reducir riesgos a los consumidores,⁴⁴ lo que se considera un fin constitucionalmente válido.

36. En efecto, la **norma tiene un fin constitucionalmente válido**, consistente en proteger el patrimonio de las personas que, en un determinado momento, pudieran utilizar los servicios que ofrece el sector inmobiliario.

⁴² Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Foja 335 del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad.



37. El legislador, al establecer esa porción normativa, pretende crear un filtro estricto de admisión a dicho sector que permita asegurar que accedan al puesto sólo las personas que no tengan antecedentes penales, pues se piensa que, de ese modo, se prueba la rectitud, probidad, honorabilidad, y que todas estas características son necesarias para realizar operaciones con bienes inmuebles de otros.

B.ii. c. Instrumentalidad de la medida

38. El requisito para las personas físicas de no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de proteger el patrimonio de las personas que hagan transacciones en el sector inmobiliario. No existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá sus actividades de agente inmobiliario con rectitud, probidad y honorabilidad.

39. El legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien obtenga la licencia para realizar operaciones inmobiliarias en el Estado de Baja California Sur.

40. Es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción "*Constancia de no antecedentes penales*" comprende todo tipo de delitos –graves o no graves, culposos o dolosos–, cualquiera que sea la pena impuesta y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo de la sujeción a un proceso penal en curso. La generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobreinclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir no contar con antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo, patrimoniales); sobre la forma de su comisión (culposa o dolosa), o sobre su penalidad (cualquiera o sólo pena de prisión).⁴⁵

⁴⁵ Tal como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.



41. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.

C. Violación al derecho al trabajo de las personas jurídicas por exigirles no antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario

C. i. Doctrina del test de proporcionalidad

42. La moderna teoría de los derechos fundamentales⁴⁶ traza una distinción indispensable para entender la forma en la que los tribunales constitucionales suelen hacer el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales, a través del **principio de proporcionalidad**: el *alcance* del derecho fundamental y la *extensión de su protección*.⁴⁷ De acuerdo con esta distinción, el examen de constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas.⁴⁸

43. En **una primera etapa** debe determinarse si la norma incide en el *alcance* o contenido *prima facie* del derecho en cuestión.⁴⁹ Dicho en otros términos, **debe establecerse si la medida legislativa impugnada limita el derecho humano**.⁵⁰ En esta etapa del análisis es necesario recurrir a la *interpretación* de las disposiciones normativas correspondientes. Por un lado, **debe interpretarse la disposición legislativa impugnada con la finalidad de determinar los**

⁴⁶ De acuerdo con las consideraciones expuestas por la Primera Sala en el amparo en revisión 548/2018.

⁴⁷ Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, p. 19.

⁴⁸ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), registro digital: 2013156, publicada «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, cuyos título y subtítulo son: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

⁴⁹ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2007, p. 45.

⁵⁰ Barak, *op. cit.*, p. 26.



alcances de la prohibición u obligación que establece. Por otro lado, también **debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho humano en cuestión**, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. De esta manera, en esta primera etapa se precisan las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho humano en cuestión.

44. Una vez hecho lo anterior, **debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido.** Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, **si la conclusión es positiva**, debe pasarse a otro nivel de análisis.

45. En esa segunda etapa del análisis, **debe determinarse si la norma que efectivamente interviene en el contenido *prima facie* del derecho humano es constitucional.** Así, en esta fase del análisis debe examinarse si existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la *extensión de la protección* que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

46. De acuerdo con lo anterior, este Pleno procede a determinar si la porción normativa limita el contenido *prima facie* del derecho al trabajo, para lo cual se procede a establecer el contenido del que se ha dotado a éste por esta Corte, para, posteriormente, hacer el test de proporcionalidad correspondiente.

C. ii. Doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la libertad de trabajo

47. El precepto 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el demandante afirma que es vulnerado por las normas controvertidas, dispone:

"Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los tér-



minos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."



48. En torno a este precepto constitucional, la Primera Sala ha reconocido que prevé un derecho de libertad de las personas –sean físicas o morales– para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad en que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.⁵¹

49. La Primera Sala también estableció que la limitación impuesta a esa libertad es la licitud de la actividad, es decir, que ésta no sea contraria a las leyes de orden público o a las buenas costumbres, por lo cual no se reconoce derecho alguno a quien se dedique a alguna actividad de carácter ilícito en sí misma.

50. En este sentido, el Tribunal Pleno ha sostenido que el Poder Legislativo puede restringir la libertad de trabajo al emitir una ley siempre que determine que la actividad es ilícita y que la restricción impuesta sea general, impersonal y abstracta. Es decir, no es posible establecer restricciones a la libertad de trabajo en relación con gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales.⁵²

51. Conforme al texto de la propia norma constitucional, se ha precisado que el ejercicio de una actividad, aunque lícita, puede llegar a vedarse cuando afecte derechos de tercero, previo juicio en el que se emita una resolución judicial que así lo determine. La veda de una actividad lícita también puede provenir de una resolución gubernativa de carácter administrativo, emitida en términos de las leyes, cuando con su ejercicio se afecten derechos de la sociedad.

⁵¹ Amparo directo en revisión 3471/2018. Primera Sala. Sesión treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho. Unanimidad.

⁵² De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época. Registro digital: 194151. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 29/99, página 258, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR."



52. Estas consideraciones concuerdan con lo ya sostenido por este Tribunal Pleno cuando se determinó que el derecho a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5o, primer párrafo, de la Constitución General de la República no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.⁵³

53. Como se ha explicado, el primer presupuesto cobra vigencia en la medida que se refiera a una *actividad lícita*, esto es, que esté permitida por la ley; el segundo implica que el derecho no podrá ser exigido si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro; y el tercero implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte derechos de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.⁵⁴

C. iii. Test de proporcionalidad en el caso

54. La **porción normativa** que se estima inconstitucional tiene el siguiente contenido:

⁵³ De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época. Registro digital: 194152. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 28/99, página 260, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

⁵⁴ De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época, registro digital: 194152, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 28/99, página 260, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."



"**Artículo 4.** Para obtener la licencia, los agentes profesionales inmobiliarios interesados deberán presentar ante la Secretaría la solicitud correspondiente, previo pago del derecho que recaiga, anexando los siguientes documentos en copia y original para su cotejo: ...

"I. Tratándose de personas jurídicas:

"...

"d. Bis. Constancia de no antecedentes penales; ..."

C. iii. a. La porción normativa incide en el alcance y contenido del derecho al trabajo

55. Este Tribunal Pleno considera que, en el caso, la solicitud de no antecedentes penales para las personas jurídicas, a fin de obtener la licencia de agentes inmobiliarios, afecta su libertad de trabajo, comercio, industria o profesión.

56. Lo anterior, porque las actividades de agente inmobiliario están cubiertas por el derecho al trabajo, pues es una actividad productiva lícita y la misma no es contraria al orden público.

57. Así las cosas, la porción normativa impugnada incide en el derecho mencionado, toda vez que constituye un obstáculo jurídico que impide a las personas morales el ejercicio de su derecho a elegir y ejercer un trabajo, industria, comercio o profesión, porque no podrán obtener la licencia de agente inmobiliario, al no presentar la constancia de no antecedentes penales.

C. iii. b. Finalidad constitucionalmente válida

58. De acuerdo con las etapas del test de proporcionalidad, para que las intervenciones que se realicen a algún derecho humano sean constitucionales, deben superar ese test en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa (porción normativa impugnada) debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho humano en cuestión.



59. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para, posteriormente, estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.

60. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. Al respecto, debe precisar que los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.⁵⁵

61. Así las cosas, en el caso, debe determinarse si en el caso concreto existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido *prima facie* del derecho al trabajo, comercio, industria o profesión.

62. En ese orden de ideas, se reitera que de la lectura de la exposición de motivos de la porción normativa controvertida es posible concluir que su objetivo es otorgar seguridad jurídica a las transacciones de bienes inmuebles y la formalización de esa actividad, así como la capacidad de los agentes inmobiliarios, para reducir riesgos a los consumidores.⁵⁶

63. Además, es importante recordar que el derecho al trabajo no es un derecho absoluto, puede ser limitado para conseguir un fin constitucionalmente válido.

64. Por consiguiente, conforme al texto del artículo 5o. constitucional, se ha precisado que el ejercicio de una actividad, aunque lícita, puede llegar a vedarse

⁵⁵ De acuerdo con la tesis aislada de la Primera Sala, cuyos datos de identificación son los siguientes: Décima Época, registro digital: 2013143, «Semanao Judicial de la Federación del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 902, materia constitucional, tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

⁵⁶ Foja 335 del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad.



cuando afecte derechos de tercero, previo juicio en el que se emita una resolución judicial que así lo determine. La veda de una actividad lícita también puede provenir de una resolución gubernativa de carácter administrativo, emitida en términos de las leyes, cuando con su ejercicio se afecten derechos de la sociedad.

65. Estas consideraciones concuerdan con lo ya sostenido por este Tribunal Pleno, cuando se determinó que el derecho a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Federal no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.⁵⁷

66. Así las cosas, si el derecho al trabajo puede limitarse en los términos anteriores, es necesario analizar si la porción normativa impugnada, que persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea para proteger ese objetivo.

C. iii. c. Idoneidad de la medida legislativa

67. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del test debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. El examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.⁵⁸

⁵⁷ De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, cuyos datos de identificación son los siguientes: Novena Época. Registro digital: 194152. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 28/99, página 260, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

⁵⁸ De acuerdo con la tesis aislada de la Sala, cuyos datos de identificación son los siguientes: Décima Época, registro digital: 2013152, «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II,



68. Esta Suprema Corte no advierte la existencia de evidencia para considerar que los fraudes o las anomalías en las operaciones de bienes inmuebles únicamente sean cometidas por determinadas personas, en este caso, por aquellas que cuentan con antecedentes penales.

69. En efecto, el requisito de no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario no tiene relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento de la finalidad constitucional de proteger el patrimonio de las personas que hagan transacciones en el sector inmobiliario, pues tampoco existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá sus actividades de agente inmobiliario con rectitud, probidad y honorabilidad.

70. En ese sentido, es procedente indicar que la porción normativa impugnada no es idónea para la finalidad del legislador, porque no es medio para lograr proteger el patrimonio de las personas que participen en transacciones de bienes inmuebles y para reducir riesgos a los consumidores, ya que exigir a las personas jurídicas no contar con antecedentes penales no conduce inmediatamente al aseguramiento de la existencia de operaciones de bienes raíces sin incidencias fraudulentas.

71. Por lo anterior, al no ser idónea la medida contenida en la porción normativa impugnada para realizar el fin constitucionalmente válido que pretendía el legislador, se demuestra la inconstitucionalidad de aquélla por infracción a la libertad del trabajo, comercio, industria o profesión. En este sentido, no es necesario continuar con el análisis que exige el resto del test de proporcionalidad.

72. En consecuencia, resulta **procedente declarar la invalidez de las porciones normativas controvertidas.**

73. Al haber resultado fundados los conceptos de invalidez referidos a la violación al derecho de igualdad y a la libertad de trabajo, resulta innecesario

noviembre de 2016, materia constitucional, tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), página 911, de título y subtítulo: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



el estudio de los argumentos restantes alegados en la demanda, pues en nada variaría la conclusión alcanzada. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

VII. Efectos

74. En virtud de lo expuesto en el anterior apartado **se declara la invalidez** de la fracción I, inciso d) bis y la fracción II, inciso d), ambas del artículo 4 de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, en las porciones que indican: "**Constancia de no antecedentes penales.**"

75. La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 4, fracciones I, inciso d) bis, y II, inciso d), de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2567, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con el argumento adicional de violación al artículo 1o. constitucional, Piña Hernández, Ríos Farjat con el argumento adicional de violación al artículo 1o. constitucional, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción I, inciso d) bis, de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2567, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil dieciocho, conforme a las consideraciones alusivas a las personas jurídicas, en el sentido de que la invalidez deriva de un test de proporcionalidad por violación al artículo 5o. constitucional. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción II, inciso d), de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2567, publicado en el Boletín Oficial



de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil dieciocho, conforme a los argumentos atinentes a las personas físicas, por una violación al artículo 1o. constitucional, de conformidad con el engrose que se apruebe de la acción de inconstitucionalidad 107/2016.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 37/2004 y P. LXXII/95 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, junio de 2004, página 863 y II, octubre de 1995, página 72, con números de registro digital: 181398 y 200286, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 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 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. SU INTEGRACIÓN DEBE SER CON UN NÚMERO IMPAR DE MAGISTRADOS (POR UN LADO, VALIDEZ DEL ARTÍCULO 135, APARTADO D, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS SEXTO Y SÉPTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS MAGISTRADOS QUE ACTUALMENTE SE ENCUENTRAN EN FUNCIONES SEGUIRÁN EN EL CARGO HASTA LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO PARA EL QUE FUERON NOMBRADOS", DEL REFERIDO DECRETO Y, POR OTRO LADO, INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO SÉPTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A PARTIR DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2019 Y HASTA EL 16 DE DICIEMBRE DE 2021, LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE NAYARIT SERÁ DE CUATRO MAGISTRADOS", DE DICHO DECRETO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO SÉPTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A PARTIR DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2019 Y HASTA EL 16 DE DICIEMBRE DE 2021, LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE NAYARIT SERÁ DE CUATRO MAGISTRADOS", DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMÓ LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 142/2019. PARTIDO DEL TRABAJO. 1 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al primero de diciembre de dos mil veinte, emite la siguiente:



Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 142/2019, promovida por el partido político del Trabajo en contra de una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve, varios integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo interpusieron una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 103, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual se modificó la Constitución de dicha entidad federativa en materia de integración del Tribunal Estatal Electoral. En particular, se cuestionó la regularidad constitucional del artículo 135, apartado D, párrafo cuarto, de la Constitución Local y de los numerales transitorios sexto y séptimo de dicho decreto.

2. **Conceptos de invalidez.** En la demanda se sostiene que con la modificación impugnada se violan los artículos 1o., 14, 16, 17, 35, fracción IV, 41, 105, fracción II, inciso i), penúltimo párrafo, 116, fracción IV, inciso c), numeral 5 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"), así como los numerales 23.1, inciso c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para ello, se planteó un único apartado de conceptos de invalidez, en el que se encuentran los siguientes razonamientos:

a) **Único.** La reforma al **párrafo cuarto del apartado D del artículo 135** de la Constitución de Nayarit consistió en reducir la conformación del Tribunal Electoral Local de cinco a tres integrantes. Por su parte, los **artículos sexto y séptimo transitorios** ordenan que la integración de tres Magistrados surtirá sus efectos a partir del dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno y que los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones seguirán en el cargo hasta la conclusión de su periodo; siendo que del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve al dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, el tribunal se conformará por cuatro Magistrados.



b) Bajo ese entendido, se argumenta que dichos contenidos normativos resultan contrarios a la Constitución Federal, en primer lugar, porque el primer precepto constituye una ley privativa que transgrede lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, numeral 5, constitucional, que explícitamente señala que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas se integrarán por un número impar de Magistrados. Por su parte, las normas transitorias impugnadas son inválidas, porque ocasionan que por cierto tiempo el tribunal se conforme por un número par de integrantes, sin que la Constitución Federal permita tal escenario, incluso, de manera temporal.

c) Además, los artículos transitorios imposibilitan que el Senado de la República pueda elegir a un nuevo Magistrado, vedando por un tiempo determinado (dos años) la facultad del Senado para elegir a dichos juzgadores, la cual se prevé de manera expresa en el citado artículo 116 de la Constitución Federal. El Senado tiene la facultad y obligación de nombrar a un nuevo integrante del Tribunal Electoral cuando exista una vacante.

d) En ese sentido, la veda que contienen las normas reclamadas respecto a la facultad que tiene el Senado genera una violación directa al artículo 116 y también una afectación a los principios de igualdad y no discriminación y el derecho que tiene todo ciudadano a ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, de conformidad con los artículos 1o. y 35, fracción VI, constitucionales y 23.1, inciso c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adicionalmente, se ocasiona una intromisión indebida en el proceso de designación de los Magistrados, que trastoca los principios de imparcialidad e independencia de la Judicatura y en materia electoral.

3. Ampliación de los conceptos de invalidez. En complemento de lo anterior, mediante diverso escrito presentado el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos integrantes –del escrito inicial– de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo presentaron un nuevo escrito para reiterar sus razonamientos de inconstitucionalidad y plantear un nuevo concepto de invalidez.



4. Al respecto, se manifiesta que se genera una violación a los artículos 1o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, segundo párrafo, 35, fracción VI, 41, segundo párrafo, 116, segundo párrafo, fracción IV, incisos b) y c), numeral 5 y 133 de la Constitución Federal; 1, 2, 8.1, 23.1, inciso c), 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1, 2 y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ello, a la luz de las siguientes consideraciones expuestas en varios subapartados:

a) Primero. Se reitera en su totalidad el concepto de invalidez señalado en el escrito inicial.

b) Segundo. El decreto reclamado en materia de integración del Tribunal Electoral Local y, en concreto, el artículo 135, apartado D, cuarto párrafo, de la Constitución de Nayarit (que reduce de cinco a tres Magistrados su integración) vulnera los principios de renovación escalonada, periódica y de paridad de género, así como los principios electorales de certeza y objetividad, seguridad jurídica, fundamentación, motivación, funcionamiento colegiado, no regresividad de los derechos fundamentales colectivos, derecho a la tutela judicial efectiva, razonabilidad y los derechos políticos de los ciudadanos nayaritas elegibles (dada la mayor espera para ejercer su derecho de acceso al cargo).

c) A saber, la reducción de los integrantes del tribunal, sin hacer la previa interpretación conforme ni el debido contraste de constitucionalidad y convencionalidad, implica incumplimiento del mandato de optimización al derecho fundamental de los ciudadanos a contar con órganos jurisdiccionales autónomos dotados de mayores recursos. También la reducción de Magistrados conculca la garantía de aplicabilidad del principio de paridad de género y alternancia, pues no se previó el cumplimiento de dichos principios, a pesar de implementarse un modelo impar de integrantes (de manera que, si en una integración del tribunal hay un hombre más, en la siguiente, debería haber mayor número de mujeres).

d) Asimismo, la reducción de integrantes es una medida regresiva para garantizar una correcta impartición de justicia (derecho no tanto de los Magistrados, sino de los justiciables, en términos de la Constitución y la Convención Americana). Esta invalidez se evidencia aun cuando esté previsto en el dictamen



que la reforma impugnada tiene fundamento en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo artículo 106.1 señala que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistrados. Ello es así, pues originalmente el legislador local estimó necesario garantizar a los justiciables un mejor funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional con cinco integrantes; de manera que no se motiva el decreto acerca de por qué es dable mejorar la impartición de justicia electoral con tal reducción de Magistrados.

e) No es lo mismo que de cada cien asuntos de conocimiento de un tribunal, en promedio correspondan veinte a cada Magistrado (como estuvo previsto en la norma antes de su reforma), que el distribuir de cada cien unos treinta y tres asuntos a cada uno de los Magistrados que lo integrarán que reduce de cinco a tres el número de sus integrantes. Lo cual, en el proceso electoral, puede complicar su desempeño, pudiendo incumplir con los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad que, en términos del artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben regir el funcionamiento de un Tribunal Electoral Local.

f) Por otro lado, sin soslayar lo previsto en la ley general respecto del número de integrantes de cada Tribunal Electoral Local, se advierte que el parámetro de validez es la Constitución Federal y, en el caso, es lo establecido en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), punto 5o, e inciso l), de la Constitución Federal. De estos preceptos se desprende que: a) si bien, *prima facie*, basta que el número de integrantes de las autoridades jurisdiccionales electorales sea "impar" y ello debe estar garantizado en la Constitución Local; b) se caracteriza a esos Tribunales Electorales como órganos colegiados, no sólo en su conformación, pero medularmente en su funcionamiento y actuación; c) dicho modelo de integración de las autoridades jurisdiccionales electorales es una condición necesaria, por lo que debe ser adecuadamente regulada en las normas estatales para dar efectividad a la garantía de "*autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones*"; d) la finalidad de esa garantías es que los justiciables cuenten con autoridades jurisdiccionales locales que, en materia electoral, impartan justicia pronta, completa y expedita; y, e) todo sistema de medios de impugnación tiene por objeto que todos los actos y resoluciones



electorales se sujeten al principio de legalidad; por lo que las normas sobre la integración de los Tribunales Electorales Locales deben leerse en conexión con otras normas del sistema y del ordenamiento jurídico, tales como los artículos 1o. y 17 constitucionales y 1, 2, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

g) Así las cosas, la Constitución Federal únicamente dispone que la autoridad jurisdiccional de cada Estado se ha de integrar por un número impar de Magistrados; lo cual, *prima facie*, si bien confiere a las Legislaturas la potestad de precisar cuál es el número adecuado de integrantes que conformarán su respectivo Tribunal Electoral, excluye la posibilidad de que sea la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el ordenamiento que distribuya esa competencia. Es ese precepto 116 y los demás preceptos constitucionales y convencionales invocados el parámetro de validez aplicable. Por ende, el condicionamiento de la ley general a que se designe un número determinado sólo entre dos opciones es inaplicable por incompetencia del legislador federal.

h) Sin que sea óbice para concluir lo anterior la referida ley general expedida en dos mil catorce. Se considera, por una parte, que ninguna de sus disposiciones autoriza al Congreso de la Unión a prever en dicha ley general, ni expresa ni implícitamente, el número de Magistrados con el que los Estados pueden configurar su Tribunal Electoral. Tampoco es óbice para tal consideración que en el acápite de la fracción IV del artículo 116 constitucional se vincule a las Constituciones de los Estados a garantizar la correcta conformación de la autoridad jurisdiccional electoral, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y en las leyes generales. Ello, pues es la propia Constitución la que exige que los Tribunales Electorales Locales se integren de manera impar.

i) Consecuentemente, más que una mera verificación respecto a lo que señala la ley general, el análisis de regularidad constitucional debe centrarse en saber si la reducción de cinco a tres Magistrados comporta un número impar que sea razonable y adecuado, inclusive, en términos de no regresividad, a fin de garantizar la impartición de justicia electoral. Siendo que la competencia de la Legislatura Local para determinar el número impar de integrantes no es residual, en términos del artículo 124 constitucional, sino que debe apegarse a lo dispuesto en el citado artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5.



j) Motivos suficientes para declarar la invalidez del decreto impugnado por falta de fundamentación legislativa y que opere la reviviscencia de la redacción anterior a la reforma local, en el entendido de que, en interpretación conforme al artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, debería integrarse el Tribunal Electoral Local observando el principio de paridad de género.

k) Por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prescribe, en su artículo 109, la forma de proceder o la remisión a las leyes locales en la materia, en caso de presentarse alguna vacante temporal o definitiva de Magistrados. Sin embargo, el artículo 10 de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit no sólo no prevé válidamente la forma de suplir las vacantes temporales, sino también porque su artículo 7 alude a que las sesiones del Pleno del Tribunal Electoral Local serán válidas con la asistencia de la mayoría de sus integrantes entre los que deberá estar su presidente.

l) Además, si se atiende a que el artículo 46, fracción II, de dicha ley local, el quórum legal se formaría con dos Magistrados, en tanto que la fracción III del mismo artículo dispone que las resoluciones se toman por unanimidad o por mayoría de votos. Es así como, cumpliendo con la reforma de la Constitución Local cuya invalidez se plantea, es que siendo tres los integrantes del Pleno eventualmente bastaría que asista la mayoría de los Magistrados para que la sesión sea válida y para que las resoluciones tengan validez.

m) De tal manera que el artículo impugnado no puede tener fundamento ni es funcionalmente conforme a lo previsto por el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), punto 5o., constitucional, pues aun cuando un tribunal de tres Magistrados cumple el requisito literal de estar integrado por un número impar de Magistrados, lo cierto es que, en determinadas condiciones, no sería impar ni colegiado en su funcionamiento a la hora de votar, sesionar y al resolver los asuntos de su competencia, sin que esto sea subsanable si no se completa con los Magistrados nombrados por el Senado.

n) Ahora bien, con independencia de integrantes del Tribunal Electoral, el artículo 135, apartado D, cuarto párrafo, de la Constitución de Nayarit es inconstitucional y vulnera por deficiente regulación lo previsto en el segundo párrafo del artículo 41 constitucional en materia de paridad de género, reformado mediante



decreto de seis de junio de dos mil diecinueve, así como el articulado transitorio de tal decreto de reforma constitucional, pues en los numerales tercero y cuarto transitorio se ordena a las Legislaturas Estatales que realicen las reformas correspondientes, a fin de procurar la observancia del principio de paridad de género; explicitándose que por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas integraciones de conformidad con la ley.

o) Visto desde otra perspectiva, la norma impugnada actualiza una *omisión legislativa relativa* en competencia de ejercicio obligatorio, al no detallar cuál sería la forma de procurar el cumplimiento del principio de paridad de género en la integración del Tribunal Electoral Local. Ello, en el contexto de la renovación escalonada y alternada, el carácter colegiado y las demás bases normativas que, bajo reglas democráticas, sean consistentes con las garantías de autonomía y de independencia judicial.

p) Por tanto, se solicita la declaración de invalidez de la porción normativa que dice "tres", para declarar la reviviscencia del precepto anterior, con la orden de armonizar tal contenido con el principio de paridad de género establecido en la Constitución Federal.

q) Finalmente, el artículo 135, apartado D, cuarto párrafo, de la Constitución Política de Nayarit es inconstitucional, al vulnerar los derechos políticos de acceso ciudadano al desempeño de cargos públicos, reconocido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, así como del artículo 23.1, inciso e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La vulneración de tales derechos se ocasiona por diferir por dos años más la renovación de vacantes del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit y, en lo sucesivo, porque las posibilidades de acceso a dicho cargo público disminuirán.

r) Concluyéndose que debe declararse fundada la acción de inconstitucionalidad presentada, llevando a la invalidez del artículo 135, apartado D, párrafo cuarto, en la parte que reduce el número de Magistrados, sin perjuicio de declarar, en su caso, la existencia de la omisión legislativa planteada.



5. **Admisión y trámite.** Atendiendo a estos escritos, por acuerdo de veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de dos mil diecinueve de esta Suprema Corte tuvieron por presentada la acción de inconstitucionalidad y su ampliación, **admitiéndola** a trámite y registrándola bajo el número 142/2019.

6. Consecuentemente, tuvieron como autoridades responsables a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit¹ y, entre otras cuestiones, se le dio vista al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal para la formulación del pedimento correspondiente; se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, y se pidió a la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral de Nayarit para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

7. Siendo que, días más tarde y por acuerdo de dos de enero de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte, por razón de turno, designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

8. **Trámite e informe sobre el proceso electoral.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas; entre los que destacan el de la presidenta del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, quien informó que el **próximo proceso electoral** en la entidad, en el que se elegirían al gobernador, diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos del Estado, **dará inicio el siete de enero del año dos mil veintiuno**, en términos del artículo 117, segundo párrafo, de la Ley Electoral Local.

9. Asimismo, se tuvieron por presentados los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

¹ En este acuerdo se señaló que no se tenía por acordada la solicitud presentada por el partido político promovente para que el asunto se resolviera de manera prioritaria, pues se argumentó que el partido político no se encontraba legitimado para incoar la referida solicitud.



10. Informe del Poder Legislativo. A través de un escrito depositado el quince de enero del presente año en la Oficina de Correos de la ciudad de Tepic, Nayarit² (recibido el treinta siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación), el presidente de la Legislatura del Estado rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación (no aludió a alguna causal de improcedencia):

a) En cuanto a los conceptos de invalidez, señala que cuando la Constitución Federal no establece un derecho político en forma expresa, ni implícitamente se deduce de otros en forma directa; por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad de configuración normativa para diseñar la manera conforme a la cual han de ser decididas las diversas incidencias que pudieran acontecer dentro de los procesos electorales.

b) De acuerdo al artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que las autoridades electorales jurisdiccionales de los Estados se compondrán de tres o cinco Magistrados, quienes actuarán de forma colegiada, de conformidad con lo que establezca la Constitución Local. Así, cada entidad federativa tiene la facultad de elegir de manera libre y autónoma el número de Magistrados. Cita la jurisprudencia, de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

c) Por su parte, se alega que los artículos transitorios forman parte del ordenamiento jurídico, pues en ellos se precisan, entre otras cuestiones, la fecha en que empezará a regir lo relativo a su aplicación; por lo que también son de

² **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**

"**Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda.

"En estos casos se entenderá que las promociones que se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."



observancia obligatoria, en términos del artículo 133 de la Constitución Federal. Cita en apoyo la tesis, de rubro: "ARTÍCULOS TRANSITORIOS. FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO RESPECTIVO Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA.". Bajo ese tenor, se argumenta que, contrario a lo sostenido por el partido político accionante, los artículos sexto y séptimo transitorios no quebrantan el orden constitucional, en virtud de que las disposiciones que se regulan en la reforma impugnada suponen una medida excepcional y transitoria y, por tanto, no permanente. Lo anterior significa que una vez que llegue el plazo y condición para los cuales fueron creados, dichos artículos transitorios quedarán sin efectos jurídicos.

d) En cuanto al artículo sexto transitorio, menciona que no es contrario al orden constitucional, ya que, siguiendo a la Constitución y a la ley general, el Tribunal Estatal Electoral se compondrá por tres Magistrados designados por el Senado de la República. A saber, se estableció que la nueva integración surtirá efectos a partir del dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, en razón de que, previo a la reforma impugnada, la integración de dicho tribunal era de cinco Magistrados. Por tal motivo, en esa fecha en la que surta sus efectos seguirán en el cargo dos Magistrados Electorales (previamente nombrados hasta el quince de diciembre de dos mil veintitrés) y habrá una magistratura vacante, que es la que deberá ser designada por la Cámara de Senadores. Lo que resulta acorde al parámetro de regularidad, al respetarse la temporalidad en el cargo de los actuales Magistrados y al conformar el Tribunal Electoral con tres integrantes nombrando a un solo Magistrado el quince de diciembre de dos mil veintiuno.

e) Por lo que hace al artículo séptimo transitorio, señala que se estableció con el objeto de mantener la función de cuatro Magistrados del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve al dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, a efecto de no vulnerar la conformación actual y de no vulnerar el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna. Ello, toda vez que el pasado quince de diciembre de dos mil diecinueve culminó el periodo de un Magistrado electoral. Así, en aras de garantizar la actual integración del Tribunal Electoral de Nayarit, se determinó que durante dos años se encuentre integrado con cuatro Magistrados Electorales, otorgando, en caso de empate, el voto de calidad a favor del Magistrado presidente.



f) Lo anterior, siendo que en la norma general impugnada se ordenó comunicar al Senado de la República dicha reforma, a efecto de que no se nombre la magistratura vacante y así cumplir con la Constitución Local. Por lo que, lejos de violarse el mecanismo de designación por parte del Senado, se acata su potestad que deberá ser ejercida en toda su plenitud, una vez que transcurra el término previsto en el decreto legislativo de referencia.

g) Finalmente, solicita el otorgamiento de la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de las normas impugnadas en relación con la suspensión del procedimiento que se lleva a cabo en la Cámara de Senadores, en cuanto a la designación del Magistrado electoral de Nayarit, toda vez que la vigencia plena de las normas impugnadas conllevaría consecuencias materiales perniciosas de muy difícil o, inclusive, imposible reparación.

11. Informe del Poder Ejecutivo. El consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, por escrito depositado el nueve de enero del presente año en la Oficina de Correos de la ciudad de Tepic, Nayarit (recibido el veintiuno siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación), rindió informe en representación de dicho poder, en el que no expuso causas de improcedencia y defendió la validez de las normas reclamadas con razonamientos similares materialmente a los expuestos previamente; poniéndose énfasis en lo siguiente:

a) Es infundado el concepto de invalidez, en razón de que, con el texto de la reforma impugnada, no se incumple con el texto constitucional y legal de mantener en Nayarit la integración impar, al proponerse una conformación del órgano jurisdiccional estatal local por tres Magistrados Electorales. De igual manera, la intención de reducir la integración de dicho tribunal obedece a criterios de razonabilidad y equilibrio presupuestal de las finanzas públicas, a partir de la consideración de que, si bien su función debe ser y es permanente, el volumen de trabajo con incidencia en el número de Magistrados sólo se incrementa durante los procesos electorales.

b) De acuerdo al tabulador de sueldos dos mil dieciocho, cada Magistrado goza de un sueldo anual de \$1'520,400.00 (un millón quinientos veinte mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.). Por lo que, a partir del ejercicio fiscal del dos mil



veintidós, Nayarit ahorrará la cantidad de \$3'040,800.00, lo cual servirá para mejorar la condición de la población nayarita.

c) Por su parte, se precisa que la mayoría de las entidades federativas del país tienen tres Magistrados y que la actividad jurisdiccional realizada por los Magistrados Electorales del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit es baja en proporción a su número de integrantes. Siendo inoperante el argumento relativo a que la reforma pudiera resultar regresiva en cuanto al derecho humano a la impartición de justicia (por la reducción en el número de Magistrados y la afectación al rendimiento y su productividad en las decisiones respectivas del órgano electoral local). Dicho razonamiento es una mera exposición subjetiva y dogmática, puesto que para justificar su aseveración, debió precisar los razonamientos numéricos reales generados en la estadística de su producción jurídica, incluso, aspectos comparativos en otras entidades de la República.

d) Asimismo, resulta infundado el argumento, por cuanto señala que la reducción en los Magistrados Electorales atenta contra la hipótesis de integración mayoritaria del Pleno del Tribunal y que, eventualmente, bastaría que asista la mayoría de los Magistrados para que la sesión sea válida y para que, en principio, las resoluciones tengan también validez. Las manifestaciones en donde involucra posibles escenarios de decisiones no colegiadas, en realidad, no atañen al contenido implícito de la reforma impugnada, sino a la propia disposición legal contenida en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), punto 5o., de la Constitución Federal, en lo concerniente a la constitucionalidad de la designación de tres Magistrados, por ser éste un número impar, cuyo análisis no puede ser planteado por este medio, por encontrarse contenido en un precepto de la Constitución Federal.

e) De igual manera, resulta inoperante el concepto de invalidez concerniente a la presunta violación al principio de paridad de género. La paridad sólo sería numéricamente posible en tratándose de una integración par del Tribunal Electoral, lo que de origen resulta imposible por existir disposición expresa de la Constitución de que su número sea impar. Además, es inoperante la determinación en torno a la designación de una persona de sexo masculino o femenino al cargo de Magistrado, no compete a la Legislatura Local con un sustento en una norma interna, sino que por disposición expresa del artículo 116 de la Constitución



Federal su nombramiento debe ser hecho por el Senado de la República; de tal suerte que la distribución mayoritaria de una u otra magistratura corresponde a dicho órgano legislativo, quien deberá acatar lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.

12. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, al rendir la opinión solicitada, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

a) El planteamiento de inconstitucionalidad del partido político sobre el régimen transitorio que establece una integración por un número par de magistraturas es esencialmente **fundado**, ya que vulnera el modelo constitucional establecido para la integración de las autoridades jurisdiccionales electorales de los Estados.

b) Con la reforma de dos mil catorce, el artículo 116 constitucional estableció un nuevo paradigma en la conformación de dichas autoridades jurisdiccionales, que acotó la amplia libertad de configuración legislativa con que contaban los Congresos Locales y estableció reglas sobre la integración de los Tribunales Electorales Locales y la designación de las magistraturas. Por ello, se determinó que debían conformarse por un número impar de Magistrados y que fueran designados por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

c) Respecto al artículo transitorio reclamado que prevé, durante dos años, que el Tribunal Electoral de Nayarit estará conformado con cuatro Magistrados, se estima que contraviene el mandato constitucional que establece que los órganos jurisdiccionales electorales locales estén conformados por un número impar de Magistrados, pues plantea una integración con un número de juzgadores durante un lapso de dos años. Ello, porque una integración de dicho tribunal por un número par de Magistrados puede generar una afectación al principio de certeza, al incrementar la posibilidad de que en la toma de decisiones se empate la votación y que el presidente ejerza con mayor frecuencia el voto de calidad que la ley le concede.

d) Máxime que en el siguiente año se llevará a cabo el proceso electoral en Nayarit. Por tanto, una integración con un número par de Magistrados podría generar un escenario desfavorable en víspera del referido proceso.



e) No obstante lo anterior, por lo que hace a la determinación del Congreso Local de reducir el número de magistraturas del Tribunal Electoral de Nayarit, de cinco a tres, **no es inconstitucional**, pues dicho Congreso actuó en ejercicio de su libertad de configuración legal y dicha determinación es acorde con lo previsto en la Norma Fundamental y con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

f) Finalmente, en relación con el tema de integración paritaria y porque su regulación es deficiente, al no establecer reglas que garanticen que las determinaciones se tomen colegiadamente, se estima que no son inconstitucionales. Al respecto, el decreto impugnado dispone, en su artículo segundo transitorio, la obligación del Congreso del Estado de realizar las adecuaciones normativas al marco jurídico local, por lo que hasta ese momento se podrá analizar si la medida puede ser contraria a la Constitución por una deficiente regulación que pueda vulnerar alguna norma. Además de que, en cuanto al tema de género, la reciente reforma constitucional de junio de dos mil diecinueve, previó el deber de una integración paritaria de diversas autoridades de los tres niveles de gobierno, por lo que tal disposición se encuentra establecida directamente en la Constitución Federal y debe ser observada.

13. **Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

14. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el partido político accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.



III. Precisión de las normas reclamadas

16. Del análisis integral del escrito de demanda del partido político se advierte que se impugnaron de manera efectiva las siguientes disposiciones normativas:

a) El artículo 135, apartado D, párrafo cuarto, de la Constitución del Estado de Nayarit (reformado a partir del Decreto 103 de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve); y,

b) Los artículos sexto y séptimo transitorios de la Constitución Local emitidos mediante ese Decreto 103.

17. Señalándose como normas violadas los artículos 1o., 14, 16, 17, 35, fracción IV, 41, 105, fracción II, inciso i), penúltimo párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y c), numeral 5 y 133 de la Constitución Federal; 1, 2, 8.1, 23.1, inciso c), 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 1, 2 y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

IV. Oportunidad

18. La acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues se trata de un acto legislativo que fue impugnado³ en el plazo legal correspondiente. El párrafo

³ En términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, las normas reclamadas actualizan un nuevo acto legislativo, porque formaron parte del procedimiento de reforma constitucional correspondiente, éste se publicó en el Periódico Oficial y concurre una modificación normativa. Antes el citado artículo 135 establecía que la integración del tribunal era de cinco Magistrados. Con la reforma se redujo a tres integrantes; siendo que los transitorios dan operatividad a dicha nueva integración.

Por su parte, el **procedimiento legislativo** se llevó a cabo de la siguiente forma: El quince de octubre de dos mil diecinueve, el gobernador del Estado presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia de integración del Tribunal Estatal Electoral. Dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que dictaminó el asunto el veinticuatro de octubre siguiente. El Pleno del Congreso Local llevó a cabo las lecturas del dictamen el veintinueve (primera lectura) y el treinta y uno (segunda lectura) de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente. En sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso, se presentó a discusión y votación el dictamen, siendo aprobado, sin mayor discusión u oradores, por unanimidad



primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

de votos de las veintitrés diputadas y diputados asistentes (de treinta que integran el órgano). Finalmente, el veintiséis de noviembre siguiente, se aprobó el acuerdo que contiene el cómputo y declaratoria de aprobación del decreto que reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en materia de integración del Tribunal Estatal Electoral. Se recibieron quince votos aprobatorios de los Ayuntamientos y cinco no presentaron documental alguna, lo que dio lugar a la afirmativa ficta (el Estado se compone de 20 Municipios), por lo que se tuvo por aprobada la reforma constitucional, en términos del artículo 131 de la Constitución Local.

Por todo lo anterior, guarda aplicación el criterio jurisprudencial que se deriva de varios precedentes y que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, de título, subtítulo y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustancial o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambio de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambio s de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."

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.

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



19. En ese tenor y tal como se adelantó, el partido político accionante combate un precepto de la Constitución Local, así como los artículos sexto y séptimo transitorios, ambos emitidos mediante el **Decreto 103**, publicado el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, en el tomo CCV, número 103, sección tercera, del Periódico Oficial del Estado de Nayarit. Consecuentemente, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintisiete de noviembre al veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve; por lo que, dado que el escrito inicial de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve y el escrito de ampliación de conceptos de invalidez el veintiséis del mismo mes y anualidad (último día del plazo), resulta evidente que se **satisface** el presupuesto procesal que se analiza.

V. Legitimación

20. La acción de inconstitucionalidad **fue promovida por un órgano legitimado y por sus debidos representantes**. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁵ dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia⁶ establece que se considerarán parte demandante

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

⁶ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.



en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

21. Atendiendo a estos contenidos normativos, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

22. Tomando en cuenta estos requisitos, se advierte que el Partido del Trabajo cuenta con registro como partido político nacional y, de conformidad con el artículo 44, inciso c), de sus estatutos,⁷ se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes, en términos de la

"...

"En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

⁷ "Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"...

"c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."



fracción II del artículo 105 constitucional. Al respecto, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido,⁸ la Comisión Nacional se integra con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, siendo la representación política y legal del partido y de su dirección nacional y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

23. En esos términos, en la certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, consta que la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes miembros (**diecisiete**): Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María Jesús Páez Guereca, María del Consuelo Estrada Plata, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza, Rubén Aguilar Jiménez y Sonia Catalina Álvarez.

24. Mientras que la demanda y su ampliación por parte del Partido del Trabajo fue suscrita por **quince de esos miembros**, a saber: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, María del Consuelo Estrada Plata, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, María Mercedes Maciel Ortiz, Sonia Catalina Álvarez, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Mary Carmen Bernal Martínez, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre y María Jesús Páez Guereca. Por lo cual, es evidente que existe aprobación por parte de la **mayoría** de los integrantes de la aludida comisión y se cumplimenta la representación procesal del partido político.

⁸ "**Artículo 43.** La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional Ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación, de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la **mayoría de sus integrantes.**"



25. Adicionalmente, también se cumple el requisito material de impugnación, en cuanto a la naturaleza de las normas impugnadas. La materia de análisis son los artículos 135, apartado D, párrafo cuarto, y sexto y séptimo transitorios del decreto impugnado, mismos que se relacionan de manera directa con la materia aplicable, al regular la integración del órgano jurisdiccional electoral en el Estado de Nayarit y su régimen de transitoriedad.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

26. No se expusieron causas de improcedencia por los Poderes demandados y no se advierte de oficio que se actualice alguna de ellas;⁹ por consiguiente, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. Estudio de fondo

27. El artículo 135, apartado D, párrafo cuarto,¹⁰ de la Constitución del Estado de Nayarit, así como los artículos sexto y séptimo transitorios, emitidos a través del Decreto 103 de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, son del tenor siguiente (se transcribe en su totalidad el referido decreto y se resaltan en **negritas** las disposiciones cuestionadas):

"Decreto

"Por el que se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

⁹ Respecto a los artículos transitorios impugnados, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que no por el hecho de ser transitorios pierden de manera inmediata su vigencia. Depende de su contenido y la viabilidad de darle efectos a la sentencia. Véase, por ejemplo, lo fallado en las **acciones de inconstitucionalidad 26/2006 y 99/2016 y su acumulada 104/2016** (páginas 63 a 68 del engrose), donde se sostuvo que normas transitorias que se relacionaban con el nombramiento de ciertos cargos públicos y la integración de órganos colegiados seguían surtiendo sus efectos.

En el caso, los artículos sexto y séptimo transitorios no han perdido su vigencia, pues, incluso, dan operatividad al régimen de integración del Tribunal Electoral Local hasta el 2021.

¹⁰ **Artículo 135.** Las elecciones del gobernador del Estado, de los miembros del Congreso y de los integrantes de los Ayuntamientos se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mismas que se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda, mediante sufragio universal, secreto y directo. ...



"ÚNICO. Se reforma el párrafo cuarto del apartado D del artículo 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para quedar como sigue:

"Apartado D. Del Tribunal Estatal Electoral y el Sistema de Medios de Impugnación.

"Habrará un Tribunal Electoral autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen esta Constitución y la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento en los términos que disponga la ley.

"Al tribunal le corresponde garantizar los actos y resoluciones electorales, en los términos que disponen esta Constitución y la ley; actuará con autonomía e independencia en sus decisiones y serán definitivas en el ámbito de su competencia. Sus determinaciones se sustentarán en los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

"Funcionará de conformidad a lo dispuesto por la ley secundaria del ámbito local, y se integrará por tres Magistrados designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Sus emolumentos serán los previstos en el presupuesto de egresos del Estado.

"Los Magistrados del Tribunal Electoral designarán a su presidente por mayoría de votos cada tres años de conformidad a las formalidades y procedimiento previsto en la ley.

"Quien ocupe la presidencia del tribunal no podrá reelegirse.

"Quienes hayan fungido como Magistrados Electorales no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones celebradas durante su periodo, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

"El Tribunal Electoral podrá resolver la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

"La ley fijará las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos señalados de manera enunciativa:

"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

"Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

"En el manejo de recursos económicos, materiales y humanos, los servidores en la entidad, independientemente del cargo y nivel de gobierno, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos, aspirantes o candidatos.

"Las leyes correspondientes tipificarán los delitos en materia electoral y determinarán las sanciones que por ellos se impongan."



"Artículo 135. ...

"Apartado A. ...

"Apartado B. ...

"Apartado C. ...

"Apartado D. ...

" ...

"Funcionará de conformidad a lo dispuesto por la ley secundaria del ámbito local, y se integrará por tres Magistrados designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Sus emolumentos serán los previstos en el presupuesto de egresos del Estado.

" ...

"a) a c)

" ...

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos subsecuentes.

"Segundo. En un plazo que no exceda de ciento ochenta días, posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso del Estado deberá realizar las adecuaciones normativas correspondientes al marco jurídico local.

"Se derogan las disposiciones legales, reglamentarias, acuerdos y disposiciones que se opongan al presente decreto.



"Tercero. Se deberán realizar las adecuaciones administrativas, reglamentarias y presupuestales necesarias para garantizar la aplicación de la presente reforma.

"Cuarto. Para los efectos previstos por el artículo 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, remítase el presente decreto a los Ayuntamientos de la entidad.

"Quinto. Una vez concluido el proceso de reforma constitucional local, comuníquese el presente decreto a la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, para los efectos legales conducentes.

"Sexto. La integración de tres Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, surtirá sus efectos a partir del 16 de diciembre del 2021.

"Séptimo. Los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones seguirán en el cargo hasta la conclusión del periodo para el que fueron nombrados; a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados."

28. Atendiendo a los distintos conceptos de invalidez y a nuestra doctrina constitucional, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que el partido político acierta únicamente en la inconstitucionalidad de la porción normativa del artículo **séptimo transitorio**, que dice "... a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados", pues permite una integración transitoria par del Tribunal Electoral Local, lo cual es directamente contrario al artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal. Sin embargo, por lo que hace al resto del contenido normativo cuestionado, se estiman como infundados los razonamientos de inconstitucionalidad y, por ende, debe reconocerse su validez.

29. Para explicar a detalle esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos subapartados: en el primero, detallaremos el parámetro de regularidad y los precedentes aplicables y, en el segundo, aplicaremos dicho parámetro en la revisión de las normas reclamadas.



Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

30. Desde los inicios de nuestro orden constitucional, la Constitución Federal ha contemplado directamente normas que rigen nuestra vida democrática; sin embargo, al pasar de los años, éstas han sufrido una importante serie de reformas que han delineado la actual configuración de nuestro régimen democrático, incluyendo las que rigen nuestro sistema electoral.

31. Partiendo de esa lógica y para efectos de resolver el caso que nos ocupa, debe destacarse que, mediante una de las últimas reformas en materia electoral (la de diez de febrero de dos mil catorce), el Constituyente Permanente modificó varias disposiciones para, entre otras cuestiones, implementar las bases generales a las que deben sujetarse los Estados de la República en materia electoral; delegando al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes generales que delimitarán ciertos contenidos y distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución. Mandatos que se aprecian claramente en lo previsto en el artículo 116, fracción IV, en relación con el numeral 73, fracción XXIX-U, del texto constitucional,¹¹ así como en los artículos transitorios (en especial el segundo, tercero y cuarto) del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

¹¹ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

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

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

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;



32. Así las cosas, actualmente, es innegable que la Constitución Federal prevé ciertas **bases generales** en materia electoral que **deben ser cumplimentadas** de manera irrestricta **por todas las entidades federativas**; las cuales, incluso, han sido reguladas de manera secundaria en las leyes generales respectivas, tales como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o la Ley General de Partidos Políticos.

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

"6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.



33. Consecuentemente, tal como hemos resuelto en otros casos, el **parámetro de regularidad** que deben acatar las entidades federativas en **ciertos ámbitos de la materia electoral se integra tanto por lo expresamente previsto en las normas de rango constitucional, como por la regulación específica que se prevé en las leyes generales**. Además, esta Suprema Corte ya ha identificado que dentro de estas bases generales previstas en la Constitución Federal se encuentran aquéllas destinadas a regular a ciertos órganos que participan en el proceso electoral; en particular, a las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver las controversias en materia electoral en las entidades federativas.

"d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

"e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;



34. Al respecto, en la Constitución Federal, en el numeral 5 del inciso c) de la fracción IV del citado artículo 116, se establece expresamente que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas "*se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley*". Siendo que en el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce se dice, a su vez, entre otros aspectos, que el Senado de la República llevará a cabo los procedimientos de nombramiento de los Magistrados Electorales Locales antes del inicio del proceso electoral posterior a la entrada en vigor de esa reforma.¹²

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; y,

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

"p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."

¹² **"Décimo.** Los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de las normas previstas en el transitorio segundo, continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen los nuevos nombramientos, en los términos previstos por la fracción IV, inciso c), del artículo 116 de esta Constitución. El Senado de la República llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los Magistrados Electorales se verifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de este decreto.

"Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior serán elegibles para un nuevo nombramiento."



35. Adicionalmente, entre otras normas, en el inciso b) de la citada fracción IV del artículo 116 constitucional se dispone que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de todas las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; y en los incisos l) y m) de la misma fracción se ha dispuesto que las entidades federativas deberán establecer un sistema de medios de impugnación para todos los actos y resoluciones electorales y que se deberán fijar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

36. Por su parte, en la legislación secundaria, el título tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se reservó a las autoridades electorales jurisdiccionales locales; dividiendo este título en ocho capítulos, en donde se prevén desde disposiciones generales hasta normas de diferente naturaleza que regulan: la integración del tribunal, su forma de designación, procedimiento y requisitos de elección, el tiempo en el cargo, reglas relativas a las vacantes, sus atribuciones y formas de sesionar, el régimen de impedimentos, excusas y remuneraciones, sus causas de responsabilidad, entre otros aspectos. Contenidos que se ven reflejados en los artículos 105 a 118 de la ley y vigésimo transitorio.¹³

¹³ Entre los más importantes, destaca lo previsto en los siguientes artículos:

"Artículo 106.

(Reformado, D.O.F. 13 de abril de 2020)

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistradas y Magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México.

"[Antes establecía: *1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*]

"2. Los Magistrados Electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

"3. Los Magistrados Electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales."



37. En estas disposiciones, entre otros tantos aspectos, se detalla que los Tribunales Electorales Locales se conformarán por **tres o cinco magistraturas**, según corresponda, cuyos titulares permanecerán en su encargo siete años y actuarán en forma colegiada y en donde **se deberá observar el principio de paridad, alternando** el género mayoritario. Asimismo, que tales Magistrados serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores (artículo 106) y que gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución, a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica (artículo 117, numeral 2).

38. Destacando que, respecto a algunas de estas bases constitucionales y legales relacionadas con los órganos jurisdiccionales electorales, esta Suprema Corte ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varios casos; abordando sus alcances y su relación con el ámbito de actuación legislativa que corresponde a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.

"Artículo 109.

"...

"3. Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del Magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria."

"Artículo 116.

"1. Los Congresos Locales deberán fijar en el presupuesto anual las remuneraciones de Magistrados Electorales, en términos del artículo 127 de la Constitución, las cuales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo."

"Artículo 117.

"1. Con independencia de lo que mandaten las Constituciones y leyes locales, serán causas de responsabilidad de los Magistrados Electorales de las entidades federativas las siguientes:

"...

"2. Los Magistrados Electorales Estatales gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica."

"Artículo 118.

"1. Los Magistrados Electorales sólo podrán ser privados de sus cargos en términos del título cuarto de la Constitución y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos aplicables."



39. En concreto, nos hemos pronunciado sobre legislaciones estatales que han regulado las reglas aplicables para las ausencias de Magistrados Electorales Locales;¹⁴ la competencia para establecer requisitos para ser Magistrado electoral;¹⁵ el funcionamiento al interior del Tribunal Electoral;¹⁶ la probidad y rotación de la presidencia del tribunal, así como la entrada en funciones del mismo;¹⁷ el haber de retiro de los Magistrados;¹⁸ la competencia para nombrar magistraturas supernumerarias por un Congreso Local;¹⁹ el presupuesto asignado al tribunal;²⁰ la viabilidad de aplicar o no juicio político a los Magistrados Electorales Locales;²¹ entre otras temáticas.

40. Por ejemplo, como criterio general, en la **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015**²² se sostuvo que de conformidad con los citados preceptos constitucionales (negritas añadidas):

"[L]as entidades federativas tienen competencia para legislar en torno a las autoridades jurisdiccionales en materia electoral, particularmente para dotarlas de garantías de autonomía e independencia, **pero la propia Constitución establece lineamientos precisos** para el ejercicio de esa competencia a saber, la **integración mediante número impar** y el nombramiento de los Magistrados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, remitiendo para todo ello a lo dispuesto en la ley.

"A este respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su título tercero establece la regulación relativa a las autoridades elec-

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas.

¹⁷ Acciones de inconstitucionalidad 55/2016 y sus acumuladas.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 94/2016 y sus acumuladas.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y sus acumuladas.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 86/2017.

²² Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales. En este precedente se retomaron algunas consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, fallada el dos de octubre de dos mil catorce.



torales jurisdiccionales locales que comprende aspectos relativos a su integración, el proceso de elección de los Magistrados, sus atribuciones, los impedimentos y excusas, los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado electoral, las remuneraciones y las causas de remoción.

"De conformidad con su carácter de ley general encargada de distribuir las competencias en la materia, **el citado ordenamiento regula directamente muchos aspectos del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y deja en manos de las entidades federativas algunos aspectos**, como por ejemplo, la determinación del número de integrantes de los tribunales (tres o cinco), los procedimientos para cubrir las vacantes temporales de alguno de los Magistrados y para la designación del Magistrado presidente, las remuneraciones, causas de responsabilidad adicionales a las previstas en el propio ordenamiento, así como el establecimiento de garantías de independencia y autonomía adicionales.

"Entre las **cuestiones** que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales **deja al ámbito local no se encuentra el establecimiento de los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado**, lo que se explica en el marco de la competencia que la Constitución le da al Senado de la República para nombrar a los Magistrados."²³

41. Criterio sobre límites constitucionales y aspectos de libertad configurativa que se ha reiterado en otros precedentes; en específico y de manera explícita, en las **acciones de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016**²⁴ y **142/2017**.²⁵

²³ Páginas 218 y ss.

²⁴ Fallado por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros 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 Gutiérrez Ortiz Mena se ausentó durante la votación.

²⁵ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de octubre de dos mil diecisiete por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.



42. Ahora bien, en complemento a lo anterior, existen otras normas de rango constitucional que, aunque no aluden expresamente a los Tribunales Electorales Locales, son disposiciones normativas que inciden en su estructura, facultades y/o integración. Incluso, la propia ley general apunta a alguna de ellas.

43. En primer lugar, aunado a la exigencia que por sí mismo hace el artículo 106, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales referente a una integración paritaria y alternada de los géneros en la conformación de los Tribunales Electorales Estatales, es nuestro criterio que este mandato de paridad busca salvaguardar el derecho constitucional a una igualdad sustantiva.

44. Este principio de igualdad sustantiva se reconoce en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal y en una gran variedad de disposiciones de tratados internacionales, como parte del derecho humano a la igualdad jurídica; cuyo aplicabilidad es genérica según jurisprudencia de esta Corte y cuyo alcance, en fechas recientes, fue maximizado y ampliado por el Constituyente Federal con la implementación de obligaciones específicas en materia de género por reforma a la Constitución Federal de seis de junio de dos mil diecinueve. Relación entre paridad y la igualdad sustantiva que ha sido destacada de manera constante en los precedentes de esta Suprema Corte y, tras la referida reforma constitucional, fue reiterada nuevamente y de manera reciente en el fallo de la **contradicción de tesis 44/2016**.

45. En segundo lugar, el acceso a la justicia, reconocido también como un derecho humano en el artículo 17 de la Constitución Federal y en otras tantas disposiciones convencionales, es un principio modulador de cualquier actuación jurisdiccional. Es decir, este derecho no sólo tiene implicaciones para los particulares que lo ejercen, sino para la propia configuración de los órganos estatales.

46. Así, este Tribunal Pleno, en diversos precedentes, ha señalado que el principio de independencia judicial (muchas veces reconocido de manera autónoma por los ordenamientos constitucionales) se predica del propio derecho de acceso a la justicia; ello, pues para poder respetar y proteger este derecho humano, una condición imprescindible es contar con juzgadores que gocen de



autonomía e independencia, no sólo en el ámbito federal, sino en cualquier orden jurídico del Estado Mexicano.

47. Por ello, por ejemplo, desde la resolución de las controversias constitucionales 4/2005 y 81/2010 y, más recientemente, de las controversias constitucionales 99/2016, 179/2017 y 165/2018, esta Suprema Corte ha sostenido que la independencia judicial se proyecta en la forma de diversas exigencias normativas, tendientes a proteger la independencia del sistema de administración de justicia, en lo general, y también en lo particular, en relación a cada Juez. Por tanto, la independencia judicial incluye garantías para un **(i)** adecuado nombramiento, **(ii)** para la inamovilidad en el cargo y **(iii)** garantías contra presiones externas.²⁶

a) Por ejemplo, la garantía de un adecuado nombramiento (relativa a la condición de ingreso) implica tanto la delimitación previa del periodo del encargo como la existencia de reglas previas, claras y razonables sobre el procedimiento de designación que evite otorgar beneficios irrazonables a favor de ciertas personas y que tiendan a un acceso igualitario con base en el mérito y la capacidad profesional.

b) Por su parte, la garantía de inamovilidad en el cargo se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en el cargo, en su caso, un proceso de ascenso adecuado, y el no despido injustificado o libre remoción. Subgarantías que tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la

²⁶ Es cierto que estos criterios se tomaron en controversias constitucionales donde hemos estudiado la regularidad constitucional de normas que reglamentan a los Poderes Judiciales Estatales (del cual no forman parte los Tribunales Electorales Estatales) y a partir de una interpretación, a su vez, del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal (que tampoco es aplicable de manera expresa a los Tribunales Electorales).

Sin embargo, como se destacó en párrafos previos, **estas garantías no responden** únicamente a lo previsto en dicho artículo 116 constitucional, sino que son garantías que conforman la independencia judicial en atención al derecho de acceso a la justicia y que, por ende, son aplicables para cualquier función jurisdiccional (a cualquier juzgador, sin que sea relevante su materia). Más bien, los juzgadores de los Poderes Judiciales Locales tienen ciertas garantías específicas que no devienen del criterio general, sino de formulación expresa por parte del Poder Constituyente.



comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones, por ejemplo. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica. Asimismo, las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso.

c) Contenidos que fundamentan la garantía de no presiones externas, así como la obligación del Estado de *garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática*.²⁷

48. De esta forma, esta Suprema Corte, por un lado, ha sostenido que en materia de derechos humanos debe atenderse al principio de progresividad, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal²⁸ y, por otro lado, tratándose de la independencia judicial, tal como se ha fallado recientemente en las controversias constitucionales 99/2016 y 165/2018, se ha resuelto que los Estados deben *garantizar* este principio, lo que significa que además de establecerse en la Constitución y leyes locales las condiciones para la independencia de Jueces y Magistrados, se presume la *necesaria* permanencia de los elementos y previsiones existentes bajo una **exigencia razonable de no regresividad** (a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado).²⁹

²⁷ Tal como ha sido criterio reiterado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; entre otros, véase lo fallado en el Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 67.

²⁸ Doctrina constitucional que se ha consolidado en ambas Salas de la Suprema Corte y que se refleja, respectivamente, en las tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), de la Primera Sala, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189) y 2a./J. 35/2019 (10a.), de la Segunda Sala, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO." (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980).

²⁹ Este criterio sobre la exigencia razonable de no regresividad fue ideado desde la controversia constitucional 81/2010 y se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), publicada en el



49. Debiéndose destacar que no deben confundirse ambas doctrinas para efectos de los exámenes de regularidad constitucional. Un aspecto es la exigencia razonable de no regresividad en materia de independencia judicial y otro nuestra doctrina genérica sobre la regresividad en materia de derechos humanos de las personas. Así, aunque la independencia judicial se predica de un derecho humano (acceso a la justicia), no son lo mismo y la metodología para analizar regresividad del contenido de los derechos humanos en general es distinta a la previsión razonable de no regresividad de regulaciones orgánicas de las garantías de los juzgadores.

Examen de regularidad de las normas reclamadas

50. Dicho lo anterior, se pasa al análisis de regularidad constitucional. En principio, tal como se adelantó, el artículo 135, apartado D, párrafo cuarto,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, «con número de registro digital: 2001845», de rubro y texto: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser 'establecidas' y 'garantizadas', lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de **no regresividad**, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."

Al respecto, no se pasa por alto nuevamente que esta exigencia razonable de no regresividad ha derivado en nuestros precedentes de una interpretación conjunta del derecho de acceso a la justicia con las previsiones expresas del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal para los Poderes Judiciales de las entidades federativas; sin embargo, se insiste, se considera que esta exigencia puede repudiarse también como aplicable a la configuración normativa de los Tribunales Electorales Locales (que no forman parte de los Poderes Judiciales Locales). Al final de cuentas, las garantías de protección para los juzgadores en materia electoral, pretenden salvaguardar el derecho de acceso a la justicia, el cual es el mismo para toda la función jurisdiccional y es el que fundamenta el contenido amplio de la independencia judicial que se otorga a los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales Estatales.



de la Constitución del Estado de Nayarit, así como los artículos sexto y séptimo transitorios impugnados (emitidos a través del Decreto 103 de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve) integran un esquema normativo que reglamenta la integración vigente y futura del Tribunal Electoral del Estado.

51. En ese sentido, debe relatarse que, previo a la reforma impugnada que se cuestiona de dos mil diecinueve, el diez de junio de dos mil dieciséis, el Poder Reformador de Nayarit había modificado el citado apartado D para instituir un órgano jurisdiccional electoral (ajeno al Poder Judicial, con autonomía y personalidad propia) al que se le asignaban facultades para resolver las controversias en materia electoral. Se ordenó que éste funcionaría de conformidad con lo dispuesto por la ley secundaria estatal y se integraría por **cinco magistraturas** designadas por el Senado de la República.

52. Tal modificación tuvo como finalidad acatar los mandatos derivados de la citada reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce y lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo cual, incluso, en el artículo quinto transitorio de esa reforma constitucional local se ordenó comunicar el contenido de la misma a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos conducentes.³⁰

53. A partir de ese contenido normativo, el Senado de la República ejerció sus competencias constitucionales y nombró a los cinco integrantes del tribunal por votación realizada el quince de diciembre de dos mil dieciséis.³¹ La conformación y escalonamiento del tribunal quedó de la siguiente manera:

³⁰ Transitorio de la reforma a la Constitución Local de diez de junio de dos mil dieciséis.

"**Quinto.** Para los efectos del artículo 135, apartado D, una vez concluido el proceso de reforma constitucional local, comuníquese el presente decreto a la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión."

³¹ Decisión que derivó de la votación del "*Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno del Senado de la República, el nombramiento de los Magistrados Electorales del órgano jurisdiccional del Estado de Nayarit*", publicado el mismo día quince de diciembre de dos mil dieciséis en el número LXIII/2PPO-71/68322 de la Gaceta Parlamentaria del Senado. Los Magistrados fueron designados a partir de dicha fecha y rindieron protesta del cargo ante el presidente de la Mesa Directiva del Senado el dieciséis de enero de dos mil diecisiete.



Magistrado electoral	Fecha de culminación del cargo
Irina Graciela Cervantes Bravo	15 de diciembre de 2023
Rubén Flores Portillo	15 de diciembre de 2023
José Luis Brahms Gómez	15 de diciembre de 2021
Gabriel Gradilla Ortega	15 de diciembre de 2021
Edmundo Ramírez Rodríguez	15 de diciembre de 2019

54. Sin embargo, atendiendo a este contexto y dado que resultaba próxima la terminación en el encargo de uno de los Magistrados Electorales, el gobernador del Estado de Nayarit presentó una iniciativa de reforma constitucional que culminó en la modificación de los artículos hoy impugnados. En la iniciativa se argumentó, entre otros aspectos, que era necesaria una *reconfiguración* del Tribunal Electoral, pues haciendo una comparativa entre entidades federativas, Nayarit compartía las características de aquellos Estados en donde la conformación del órgano era de tres magistraturas. Sólo las entidades federativas con mayor población y, por ende, con mayor carga de trabajo electoral instituían el tribunal con cinco integrantes.

55. El Congreso del Estado compartió dicha postura manifestando en su dictamen que no se pasaba por alto que era obligación del Estado salvaguardar la autonomía e independencia del tribunal. Primero, porque con la propuesta de reforma se respetaba la inamovilidad en el cargo de los Magistrados que finalizarían sus encargos en el dos mil veintiuno y en el dos mil veintitrés. Y, segundo, porque la disminución de magistraturas tampoco afectaría el desempeño del tribunal, al observarse que otras entidades federativas que tienen tribunales de tres integrantes pueden hacerse cargo del mismo porcentaje de carga laboral electoral que tiene Nayarit. Siendo que la disminución de magistraturas en el tribunal permitiría obtener un ahorro presupuestario, que pudiera emplearse en otros rubros de gasto como la salud, educación o seguridad.

56. Bajo este contexto, se insiste, es que se modificaron y expidieron los citados artículos 135, apartado D, párrafo cuarto, y sexto y séptimo transitorios impugnados, los que dan lugar a que **actualmente el tribunal se integre por**



cuatro magistraturas y que, para el dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, pueda llegarse al objetivo de la modificación constitucional: un tribunal conformado por tres magistraturas.

57. Ahora bien, tal como se sintetizó, en contra de las disposiciones reclamadas, el partido político planteó los siguientes conceptos de invalidez:

a) Deficiente normatividad ante la omisión legislativa relativa en cuanto a la regulación del principio de paridad de género y alternancia.

b) La reforma es privativa y regresiva en atención al derecho de acceso a la justicia efectiva.

c) Se afecta el derecho político de los ciudadanos nayaritas elegibles al diferir por dos años más el surgimiento de vacantes; incluyendo aspectos de igualdad y no discriminación.

d) Se imposibilita al Senado a ejercer su facultad constitucional de nombramiento de los Magistrados Electorales de las entidades federativas prevista en el citado artículo constitucional.

e) El Congreso del Estado no puede disminuir los integrantes del Tribunal Electoral. En particular, no se puede aceptar como parámetro a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en este aspecto, ya que la legislación general limita la conformación del órgano jurisdiccional a tres o cinco integrantes, lo cual no se prevé en el Texto Constitucional.

f) La disminución de integrantes genera afectación a los principios electorales de certeza y objetividad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

g) Se incide en el funcionamiento colegiado del órgano electoral y se genera regresividad en cuanto a la integración del tribunal.

h) Se viola de manera directa al artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal que ordena que los Tribunales Electorales de las entidades federativas deben integrarse por un número impar de Magistrados; y,



i) Se transgrede el principio de escalonamiento, en términos del artículo 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

58. Este Tribunal Pleno considera como **infundados** estos planteamientos, salvo el relativo a la necesaria integración impar del Tribunal Electoral [resumido en el inciso h], el cual es **parcialmente fundado** y lleva a declarar la **inconstitucionalidad** solamente del artículo séptimo transitorio reclamado, en la porción normativa que dice "*... a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados*".

59. En primer lugar, se estima que el Poder Reformador de Nayarit **actuó dentro de un ámbito que no se encuentra vedado constitucionalmente**. Son las entidades federativas las que tienen competencia para decidir, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la integración del órgano electoral de carácter jurisdiccional.

60. A saber, en el ámbito de integración del órgano jurisdiccional electoral, las entidades federativas pueden legislar al respecto. Sin que pueda coincidirse con el argumento del partido accionante de que la ley general no puede ser utilizada como parámetro. El primer párrafo de la fracción IV del citado artículo 116 constitucional expresamente establece que el régimen electoral en las entidades federativas deberá reglamentarse siguiendo las pautas establecidas en la ley general de la materia. Hay pues una delegación por parte del Poder Constituyente a lo que establezca el Congreso de la Unión; teniendo presunción de validez la normatividad vigente que regula este ámbito en la ley general.

61. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, se llega a la convicción de que las normas reclamadas no son privativas ni afectan la facultad del Senado de la República para nombrar a los titulares de esas magistraturas. Por un lado, la reforma legislativa no está destinada a regular un ámbito particularizado. En cambio, su objetivo es regular la situación actual y la conformación en abstracto del tribunal hacia el futuro. Son, pues, un conjunto de normas abstractas e impersonales que fundamentan la conformación del tribunal y cuyo conte-



nido podrá ser aplicado tantas veces sea necesario, por ejemplo, para elegir a un Magistrado.

62. Además, el hecho de que en un transitorio se aluda a la situación particular de los Magistrados que actualmente desempeñan el cargo, no la hace privativa. La abstracción y generalidad de una norma no se define únicamente a partir de la referencia o cantidad de sujetos involucrados en la disposición normativa, sino a la aplicabilidad del contenido que se regula. En el caso, la referencia a los Magistrados actuales busca regir la situación del tribunal no sólo para la esfera jurídica de las personas que son titulares de esas magistraturas, sino para regular en un plano orgánico y estructural la integración del tribunal y su régimen de transitoriedad entre un esquema y otro. Siendo esta norma la que protege, en consecuencia y hacia futuro, las garantías de los juzgadores vistas en un plano singular, pero también en un plano social para garantizar la independencia judicial y el derecho de acceso a la justicia de los que accedan al aparato jurisdiccional electoral.

63. Por otro lado, las normas reclamadas no le están quitando ni están incidiendo injustificadamente en las facultades que le corresponden al Senado de la República. La competencia para designar Magistrados Electorales por parte del Senado que prevé la Constitución y la ley general está condicionada *necesariamente* a la integración del tribunal, que la propia legislación general permite sea de tres o cinco integrantes conforme a la normatividad estatal. Por ende, esa facultad sólo se activa en razón de las vacantes que devengan o surjan con motivo del esquema normativo de integración regulado por el Constituyente o por el legislador estatal; ámbito de actuación que permite, se insiste, el Constituyente General.

64. En cuarto lugar, esta Suprema Corte **tampoco advierte una deficiencia legislativa en relación con la paridad de género**. Como se destacó en párrafos previos, la Constitución Federal contempla un mandato de paridad de género. Por su parte, la referida Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que, se insiste, en este plano forma parte del parámetro de control, como consecuencia de la reforma constitucional en materia de paridad de género, sufrió una modificación el trece de abril de dos mil veinte para incorporar



de manera explícita un mandato de integración paritaria y alternada de los Tribunales Electorales de las entidades federativas.

65. Así, al momento de emisión de la norma reclamada no existía un deber legislativo como el pretendido por el accionante y, actualmente, aunque se exige que los Tribunales Electorales Locales guarden una integración que observe la paridad de género de manera alternada, no hay una reserva de fuente ni un mandato al legislador estatal para reflejarlo *obligatoriamente* en sus respectivas Constituciones.

66. Por ello, contrario a la pretensión del partido político, **las normas reclamadas en su conjunto no sufren de una deficiente regulación en materia de paridad de género**. El mandato de paridad de género en los Tribunales Electorales Locales goza de estatus normativo en la ley general y debe ser acatado por todas las entidades federativas y por todos los operadores jurídicos.

67. En quinto lugar, no se identifica que la reforma legislativa sea una medida regresiva del derecho de acceso a la justicia. El objeto de las normas reclamadas no busca incidir en la modulación local de los elementos que integran y salvaguardan el derecho de acceso a la justicia en materia electoral en el Estado de Nayarit (salvo por lo que se refiere al ámbito de independencia judicial, que se analiza en párrafo subsecuente). Además, desde un plano meramente abstracto, no contamos con ningún elemento que nos permita concluir que la reforma impugnada, por la mera disminución de integrantes, dará lugar a un inadecuado desempeño de sus facultades por parte del Tribunal Electoral Local.

68. Adicionalmente, tampoco se trastoca de manera indebida los elementos y previsiones relacionadas con la independencia judicial. Como se adelantó, en materia de independencia judicial, existe una **exigencia razonable de no regresividad**, a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado en una entidad federativa. Sin embargo, en el caso, aunque se tocó la integración del tribunal: i) el Constituyente nayarita fue claro y particularizado en sus objetivos (ahorro presupuestario); ii) no se advierte que su finalidad haya sido disminuir la integración del tribunal para consolidar un control político sobre el órgano



jurisdiccional (aunado a que las autoridades estatales no son las encargadas del nombramiento de esos juzgadores); iii) la reforma se hizo sin afectar ninguna de las garantías de adecuado nombramiento, estabilidad/inamovilidad en el cargo o garantías contra presiones externas de los Magistrados Electorales; e, iv) incluso, el Constituyente Local fue explícito en respetar el nombramiento de los Magistrados que actualmente desempeñan el cargo. Por tanto, aunque se modifica el esquema normativo de la integración del órgano, no se identifica una medida que, regresivamente, afecte de manera indebida la independencia judicial.

69. Bajo esta tónica, la reforma legislativa no transgrede los principios constitucionales que rigen la materia electoral (certeza, objetividad, legalidad y seguridad electoral). No se deja margen de duda o interpretación sobre la forma de integración del órgano ni la reforma se realizó durante el transcurso de un proceso electoral que pudiera poner en entredicho la correcta resolución de los medios de impugnación. Las normas son claras en cuanto a su contenido y se establecieron expresamente las fechas de su aplicabilidad para el conocimiento de todos los actores electorales.

70. En sexto lugar, el derecho humano a acceder a cargos públicos, reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales, no es absoluto.³² Las

³² Por ejemplo, en la **Constitución Federal** y en la **Convención Americana** se reconoce el derecho de esta manera (el resto de normatividad aplicable replica este contenido)

Constitución Federal

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

"c) **De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."



personas no tienen necesariamente el derecho a acceder a un determinado cargo público ni a hacerlo en una determinada fecha. A lo que tienen derecho es a que se garantice su acceso en condiciones de igualdad y no discriminación. Así, es evidente que las normas reclamadas no establecen requisitos que incidan en esa igualdad y no discriminación. Simplemente fijan una nueva temporalidad en razón de los objetivos primordiales del Poder Constituyente Local.

71. Por último, las normas reclamadas **no generan una violación al principio de periodicidad**, contemplado en el artículo 106, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El artículo 135, apartado D, párrafo cuarto, de la Constitución de Nayarit, leído en conjunto con las disposiciones transitorias, permite un modelo de escalonamiento entre las diferentes magistraturas del Tribunal Electoral.

72. Ahora bien, **no obstante** todo lo anterior, se **estima que existe cierto contenido normativo impugnado (específicamente, la última porción normativa del artículo séptimo transitorio) que sí genera una transgresión constitucional**, en relación con la exigencia constitucional de integración impar del tribunal.

73. Como se mencionó, este Tribunal Pleno no pasa por alto que el Constituyente nayarita pretendió ser cuidadoso, al llevar a cabo la reforma, pues fue una de sus finalidades no afectar a los Magistrados que por virtud de su nombramiento aún se desempeñan en el cargo (por eso se estableció una integración temporal par del órgano). En el dictamen legislativo se insiste en repetidas ocasiones que el propio artículo 116 de la Constitución exige que las autoridades jurisdiccionales electorales locales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

74. Empero, si bien concurre esta intención legislativa, **ello no es suficiente para solventar la irregularidad constitucional**. El numeral 5 del inciso c) de

"Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal es **explícito**, al exigir que los Tribunales Electorales Locales deben integrarse por un **número impar de magistraturas**; contenido que se complementa en la legislación general. No hay excepción alguna, **ni siquiera tratándose de una medida temporal y de transición**.

75. El objetivo constitucional para imponer explícitamente este requisito de integración impar es que los Tribunales Electorales Locales no caigan en la mayor medida de lo posible en votaciones empatadas, que requieran como regla de un voto de calidad. El Constituyente Permanente Federal entendió que la materia electoral detenta características que la hacen muy peculiar y que se rigen por los principios de objetividad, certeza y legalidad electoral;³³ por lo cual, las controversias que ahí se originan deben resolverse colegiadamente, al menos por mayoría de votos³⁴ y de la manera más expedita posible para respetar y proteger los derechos político-electorales. Bajo esa tónica, el que la integración

³³ Ante esta necesidad apremiante de que las decisiones de los Tribunales Electorales Locales sean colegiadas y no se empaten, es que se puede explicar la presencia imperativa de regulación normativa sobre las vacantes. A saber, haciendo uso de las competencias delegadas por el Poder Constituyente, el Congreso de la Unión estableció en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 109) qué debía ocurrir respecto a las vacantes temporales y definitivas de las magistraturas electorales, a fin de no retrasar o impedir la resolución de los casos correspondientes. Respecto a las temporales, exigió (y facultó) al legislador estatal que se establecieran procedimientos específicos para cubrir las vacantes. Por lo que hace a las definitivas, se mandató que tal vacante sea comunicada al Senado para la sustitución del Magistrado.

El texto del referido artículo 109 es el siguiente:

"Artículo 109.

"1. En caso de presentarse alguna vacante temporal de alguno de los Magistrados que componen los organismos jurisdiccionales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales.

"2. Tratándose de una vacante definitiva de Magistrado, ésta será comunicada a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses, serán consideradas como definitivas.

"3. Las leyes locales establecerán el procedimiento de designación del Magistrado presidente, así como las reglas para cubrir las vacantes temporales que se presenten. La presidencia deberá ser rotatoria."

³⁴ Aminorando de alguna manera el déficit democrático de la decisión tomada por juzgadores designados por el Senado de la República. Lo anterior es así, ya que una decisión empatada, resuelta quizá a través de un mecanismo de voto de calidad (por ejemplo, del presidente del tribunal), es una resolución menos robusta a la luz de la concepción democrática constitucional que fundamenta el actuar de la actividad jurisdiccional.



impugnada del tribunal **sea temporal y transitoria** no le quita los efectos dañinos para el orden constitucional electoral.

76. Por tanto, debe declararse **inválida** la referida porción normativa del artículo séptimo transitorio, quedando su contenido de la siguiente manera (se elimina la parte tachada y en negritas):

"Séptimo. Los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones seguirán en el cargo hasta la conclusión del periodo para el que fueron nombrados; **a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados.**"

77. Esta invalidez ocasionará que deba elegirse por el Senado de la República a la persona titular de la magistratura que terminó su encargo el quince de diciembre de dos mil diecinueve,³⁵ iniciando, entonces, efectos la integración de tres magistraturas del tribunal el dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno (como lo indica el artículo sexto transitorio reclamado).

VIII. Efectos de la sentencia

78. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,³⁶ señalan que las sentencias deberán contener

³⁵ Incluso, es un hecho notorio que actualmente el Senado de la República cuenta con un procedimiento iniciado para la designación de la magistratura vacante del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, a partir del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve; tal como se deriva del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República emitido el once de febrero de dos mil veinte y del dictamen de elegibilidad de los candidatos de la Comisión de Justicia del Senado de tres de marzo de dos mil veinte.

³⁶ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos



los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

79. En ese tenor, como ya se expuso, por un lado, se reconoce la **validez** de los **artículos 135, apartado D, párrafo cuarto y sexto transitorio** de la Constitución del Estado de Nayarit, emitidos a través del **Decreto 103**, publicado el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa (número 103, sección tercera, tomo CCV). Y, por otro lado, se declara la **inconstitucionalidad** únicamente de la porción normativa, que dice "*... a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados*" del artículo séptimo transitorio reclamado, siendo válido el resto de su contenido.

necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutiveos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Lo que permitirá dar lugar al nombramiento de la magistratura vacante desde el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve y al inicio de funciones de la nueva integración del tribunal a partir del dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno.

80. Finalmente, esta declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y surtirá su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nayarit. A su vez, para el eficaz cumplimiento de esta resolución, deberá notificarse la misma al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa y al Senado de la República, para los efectos constitucionales y legales conducentes.

81. Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 135, apartado D, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, reformado mediante el *"Decreto que reforma la Constitución del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en materia de integración del Tribunal Estatal Electoral"*, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, así como de los artículos transitorios sexto y séptimo, en su porción normativa *"Los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones seguirán en el cargo hasta la conclusión del periodo para el que fueron nombrados"*, del referido decreto, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo transitorio séptimo, en su porción normativa *"a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de*



cuatro Magistrados", del "Decreto que reforma la Constitución del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en materia de integración del Tribunal Estatal Electoral", publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, en los términos precisados en los apartados VII y VIII de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al resto de los órganos señalados en la misma y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con los puntos resolutiveos segundo y tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de los párrafos sesenta y cinco y sesenta y seis, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo setenta y siete, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y pre-



sidente en funciones Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente, por una parte, en reconocer la validez del artículo 135, apartado D, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, reformado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, así como de los artículos transitorios sexto y séptimo, en su porción normativa "*Los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones seguirán en el cargo hasta la conclusión del periodo para el que fueron nombrados*", del referido decreto y, por otra parte, en declarar la invalidez del artículo transitorio séptimo, en su porción normativa "*a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados*", del decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. El Ministro presidente en funciones Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada dará lugar al nombramiento de la magistratura vacante desde el 16 de diciembre de 2019 y al inicio de funciones de la nueva integración del tribunal a partir del 16 de diciembre de 2021 y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nayarit. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar



Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta resolución, deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa y al Senado de la República. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Franco González Salas asumió la presidencia del Tribunal Pleno, en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de mayo de 2021.

Las tesis de jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.), 1a./J. 85/2017 (10a.) y 2a./J. 35/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas y del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, con números de registro digital: 2012802, 2015305 y 2019325, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 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 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA



Subsección 2

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

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES (LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE DURANGO).

III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LOS DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES QUE SE ENCUENTREN EN TRÁMITE SE CONSIDERAN RESERVADOS Y NO PUEDEN SER CONSULTADOS POR PERSONAS DIFERENTES A LA AUTORIDAD Y LOS ACTORES IMPLICADOS (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS PLANTEAMIENTOS CONSISTENTES EN DECLARAR LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE DURANGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de febrero del dos mil veinte.





VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito depositado el primero de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió la acción de inconstitucionalidad que ahora se resuelve. Señaló como autoridades emisoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango e impugnó la fracción V del artículo 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, reformada mediante el Decreto No. 92 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta de mayo de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los numerales 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. El promovente considera que la norma impugnada, al establecer que los documentos y expedientes que se encuentren en trámite tendrán el carácter de reservado y sólo podrán ser consultados por la autoridad y los actores implicados, constituye una restricción genérica, indeterminada y previa en transgresión del principio de máxima publicidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Aduce que conforme al artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Norma Fundamental, toda la información en posesión de cualquier autoridad podrá ser reservada sólo temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

De ese modo, la norma impugnada invierte la regla general de acceso a la información, porque no permite que la reserva se sujete a temporalidad y sólo



permite que ciertos sujetos tengan acceso a su contenido, lo cual imposibilita que las autoridades que detentan información pública puedan clasificar la información de forma casuística.

Asimismo, la norma no encuadra en las hipótesis contempladas como información reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni resulta posible afirmar que su objetivo es salvaguardar datos personales o cualquier otro tipo de información clasificada como confidencial, porque ello corresponde a una clasificación distinta de la que contempla la ley impugnada.

La porción normativa combatida resulta transgresora del principio de máxima publicidad que impera en la materia, porque el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser confidencial o reservada comprende que, de forma previa y casuística, se realice una prueba de daño, cuestión que no permite el contenido de la norma porque establece una restricción genérica.

Aduce que el ejercicio del derecho de acceso a la información tiene como excepción la clasificación de confidencialidad y reserva, en las hipótesis de excepción el sujeto obligado debe realizar caso a caso una prueba de daño en el que pondere el riesgo del perjuicio que supondría la divulgación de la información en relación con el interés público general y la seguridad nacional y, en ese sentido, considera que la norma resulta desproporcional, porque establece una restricción de manera general.

Aunado a lo anterior, no privilegia otras medidas más adecuadas y menos lesivas, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente otorgar la información representa una afectación para el Estado.

La restricción de la norma impugnada, en tanto se trata de una medida amplia y excesiva, hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información

CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de cuatro de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número



67/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de quince de julio de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite el referido asunto, requirió de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Durango rendir el informe correspondiente y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.

QUINTO.—Certificación. El seis de agosto de dos mil diecinueve, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte, certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad transcurriría del siete al veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Durango. Mediante oficio depositado en la Administración Postal "Guillermina, Durango", del Servicio Postal Mexicano, el catorce de agosto de dos mil diecinueve y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el diecinueve de agosto siguiente, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango, por conducto de Galdino Torrecillas Herrera, quien se ostentó como consejero general de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado, rindió el informe que le fue requerido.

Argumentó que de conformidad con el artículo 98, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, en relación con el numeral 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, tiene facultades para promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, así como a publicarlas en el Periódico Oficial del Estado.

Destacó que la demanda de acción de inconstitucionalidad no atribuye vicios propios a los actos que le corresponden conforme a la reforma que dio origen a la norma impugnada, por lo que resulta evidente que sólo fue llamado al procedimiento con la finalidad de dar cumplimiento al requisito formal previsto en el artículo 61, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Durango. Por escrito depositado en la sucursal "Tierra Blanca, Durango", de Correos de México,



el veintiséis de agosto de dos mil diecinueve y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de septiembre siguiente, el Poder Legislativo del Estado de Durango, por conducto de Manuel Rosales Domínguez, quien se ostentó como secretario de Servicios Jurídicos de la Sexagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango, rindió el informe que le fue requerido.

Sostuvo la validez de la disposición impugnada, porque su contenido no se contrapone a la Constitución Federal, toda vez que tiene sustento en el artículo 70 de la Ley General de Archivos, el cual establece que cada entidad federativa contará con un sistema local formado entre otros elementos por normas tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de la jurisdicción; en ese sentido refiere que la Legislatura del Estado de Durango optó por crear la Ley de Archivos para el Estado de Durango, porque los archivos que se conservan en actos administrativos son la base para la transparencia y la rendición de cuentas, en virtud de que a través de ellos el ciudadano puede ejercer su derecho de acceso a la información.

Refirió que los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Federal establecen que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión y, que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los tres Poderes del Estado es pública y sólo podrá ser reservada, temporalmente, por razones de interés público y seguridad nacional en los términos en que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

Afirmó que la disposición legal impugnada no es inconstitucional, porque no prohíbe difundir información, sino que establece que los documentos que constituyen los expedientes en trámite tienen el carácter de reservados, cuestión que no contradice la Constitución Federal, porque tal como dice el artículo 6o. de este ordenamiento, la información se considerará reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Finalmente, adujo que la norma impugnada no contraviene el principio de máxima publicidad ni el derecho de acceso a la información, porque el respeto



al derecho de la intimidad implica la protección de datos personales que coadyuva al artículo 6o. de la Constitución Federal, en el sentido de que el principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información siempre deben ser ponderados a la luz del interés público.

OCTAVO.—**Alegatos.** Por escrito presentado el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos.

NOVENO.—**Manifestaciones de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló manifestación alguna en el presente asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de once de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

"...

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

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

"...

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

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

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



con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

En el presente caso se impugna la fracción V del artículo 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, reformado mediante Decreto No. 92 publicado el treinta de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa.

En ese sentido, el plazo de treinta días transcurrió a partir del día siguiente en que se publicaron las referidas leyes, es decir, del viernes treinta y uno de mayo al sábado veintinueve de junio de dos mil diecinueve, por lo que, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda el lunes primero de julio de dos mil diecinueve ante este Tribunal, se concluye que es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

"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. ..."

³ **Acuerdo General Número 5/2013.**

⁴ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

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

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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



Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad. Luis Raúl González Pérez demostró su carácter de presidente de la Comisión mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858 emitido por el presidente de la mesa directiva del Senado de la República.⁶

Cabe precisar que se impugna una norma contenida en la Ley de Archivos para el Estado de Durango, expedida por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, la cual establece que los documentos y expedientes que se encuentren en trámite se consideran reservados y no pueden ser consultados por personas diferentes a la autoridad y los actores implicados; el promovente la estima violatoria del derecho al acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

CUARTO.—Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de Durango, refiere que del escrito inicial de demanda se advierte que no se le atri-

⁵ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

"...

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

⁶ Foja 39 del expediente.



buyen vicios propios a la promulgación y publicación de la ley, que son los actos que le corresponden; ni se enderezan conceptos de invalidez en contra de esos actos.

Sobre el particular, los artículos 61, fracción II y 64, primer párrafo, de la ley reglamentaria establecen que en su demanda el promovente debe indicar, entre otras cosas, los órganos legislativos y ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas generales impugnadas, a quienes durante el procedimiento se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar su validez o la improcedencia del medio de impugnación.

En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de manera que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no por separado.

Dicho criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de la Suprema Corte de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁷

⁷ De texto: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo



Por lo anterior, debe desestimarse lo señalado por el Poder Ejecutivo del Estado de Durango.

Ahora bien, toda vez que el Poder Legislativo Local no hizo valer alguna causa de improcedencia y que no se advierte otra de oficio, este Tribunal Pleno de esta Suprema Corte procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que debe declararse inválida la fracción V del artículo 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, ya que al establecer una reserva absoluta y genérica viola los principios de acceso a la información y máxima publicidad.

Refiere que la reserva combatida también es inconstitucional, por desproporcional, ya que impone una restricción absoluta que no permite discernir la información que es susceptible de no ser divulgada, además de que la medida no se encuentra sujeta a temporalidad alguna.

En el proyecto modificado de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se propuso reconocer la validez del artículo 42, fracción V, de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, adicionado mediante Decreto No. 92, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de mayo de dos mil diecinueve; en razón de lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 66/2018, 80/2018 y 94/2018.

No obstante, en sesión pública celebrada el dieciocho de febrero del dos mil veinte, se sometió a discusión y votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat con la invalidez adicional de su fracción IV, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Esquivel

de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419 «con número de registro digital: 164865».



Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron a favor. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio.

Por tanto, al no alcanzar la propuesta modificada una mayoría calificada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la norma referida, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Tribunal Pleno acordó eliminar el considerando sexto de la propuesta original, relativo a los efectos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat con la



invalidez adicional de su fracción IV, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 42, fracción V, de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, adicionado mediante Decreto No. 92, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de mayo de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 42, fracción V, de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, adicionado mediante Decreto No. 92, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de mayo de dos mil diecinueve, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 67/2019, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de dieciocho de febrero de dos mil veinte.

El Tribunal Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez del artículo 42, fracción V, de la Ley de Archivos para



el Estado de Durango, reformada mediante Decreto No. 92, publicado en el Periódico Oficial de esta entidad, el treinta de mayo de dos mil diecinueve.

Sin embargo, a través de este voto, destaco las razones por las que considero debió decretarse la validez de la disposición impugnada.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostuvo en los conceptos de invalidez –esencialmente– que debía declararse inválida la fracción V del artículo 42 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, ya que al establecer una reserva absoluta y genérica viola los principios de acceso a la información y máxima publicidad.

Refirió que la reserva combatida también es inconstitucional por desproporcional, ya que impone una restricción absoluta que no permite discernir la información que es susceptible de no ser divulgada, además de que la medida no se encuentra sujeta a temporalidad alguna.

En mi opinión, los conceptos de invalidez son infundados.

Para demostrar lo anterior, a manera de preámbulo considero conveniente recordar que el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2016,¹ así como al dirimir las diversas acciones de inconstitucionalidad respecto de esta materia, advirtió que entre las finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases del derecho de transparencia y acceso a la información a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

Igualmente, el Poder Reformador de la Constitución estimó que esa unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrolle las direc-

¹ Sentencia resuelta en sesión de nueve de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas conclusiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte introductoria.



trices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el Texto Constitucional, sin que tal circunstancia infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, siempre que en ese ejercicio respeten su ámbito de competencia y, sobre todo, los aspectos mínimos establecidos en la Constitución Federal y desarrollados en la mencionada ley general.

Se indicó que ese doble propósito se evidenció, por una parte, en las exposiciones de motivos tanto de la reforma constitucional de mérito como de la ley general aplicable y, por otra, en el propio Texto Constitucional al establecer en su artículo 6o. que la ley general dispondrá las bases y principios del derecho en comento, lo que significa que las leyes federal y de las entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar en ningún momento su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

De esa manera, se concluyó que las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos en la Constitución y pormenorizados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

Así, se explicó que *"el reconocimiento de esa libertad de las entidades federativas para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública no es más que el reconocimiento del sistema federal asumido como forma de gobierno por nuestro país"*, así como el de la existencia de las denominadas facultades concurrentes o coincidentes muchas veces definidas y analizadas tanto por la doctrina como por los órganos del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Precisado lo anterior, era conveniente destacar el texto del artículo 42, fracción V, impugnado, de la Ley de Archivos para el Estado de Durango, que establece:



"Artículo 42. Tendrán carácter de reservado los documentos y expedientes expresamente que se encuentren en los siguientes casos:

"...

"V. Los que constituyan expedientes en trámite, en los términos del artículo 44 de esta ley, y ..."

De la fracción transcrita se advierte que en ese artículo se considera como información reservada todos los documentos y expedientes que se encuentren en trámite.

Al respecto, la accionante esencialmente sostuvo que la disposición legal impugnada es inconstitucional, porque contempla una restricción genérica, previa e indeterminada de la información relativa a los expedientes en trámite ante los sujetos obligados en materia de archivos, aunado a que no establece un plazo de reserva, por lo que resulta contraria al principio de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información pública.

A efecto de poder dar respuesta a los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Alto Tribunal debió ocuparse de aclarar dos cuestiones centrales: (A) el contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información, y (B) las restricciones constitucionales al ejercicio del derecho en comento, en específico, la reserva de información.

A. Contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información se encuentra protegido en el artículo 6o. de la Constitución, el cual en su apartado A establece que para su ejercicio la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los principios y bases señaladas en las fracciones I a VIII del propio apartado.

La fracción I indica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es *pública* y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Asimismo, determina que en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad.



La fracción II del precepto constitucional en comento, señala que la información que se refiere a la vida privada y datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Como se desprende de su lectura, dichas fracciones enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento. Sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es jurídicamente posible que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso de la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas en la Constitución, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.² En similares términos se ha pronunciado este Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000³ y P. LX/2000,⁴ concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

En la misma línea, la Segunda Sala de la Suprema Corte en el amparo directo en revisión 2931/2015,⁵ adujo que el derecho de acceso a la información previsto

² Tesis aislada 2a. XLIII/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, «con número de registro digital: 169772» de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

³ Tesis aislada P. XLV/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, «con número de registro digital: 191981» de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE."

⁴ Tesis aislada P. LX/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74, «con número de registro digital: 191967» de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

⁵ Sentencia de trece de abril de dos mil dieciséis, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el Ministro José Fernando Franco González Salas se apartaron de consideraciones. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.



en la Constitución, así como en diversos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es Parte,⁶ ha sido entendido como "*el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información*", atribuyéndosele al mismo tiempo una doble función.⁷ Por un lado, tiene una "*dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno*", mientras que por otro lado la "*dimensión social constituye un pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual*".

La doctrina convencional establecida por la Corte Interamericana ha asociado el *derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones* de toda índole, así como el de *recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás*, al derecho de libertad de pensamiento y expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*,⁸ la Corte Interamericana indicó que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho que tiene toda persona a solicitar información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Igualmente, sostuvo que dicho precepto ampara "*el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información y reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto*".⁹

En correspondencia con lo anterior, el texto del artículo 6o., segundo párrafo, constitucional señala que el derecho al libre acceso a información plural y oportuna

⁶ Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.

⁸ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

⁹ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 77.



tuna comprende el derecho a buscar, recibir y difundir información. De igual forma, el artículo 4o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir y recibir información.

Retomando las consideraciones del amparo directo en revisión 2931/2015, parece importante enfatizar que el derecho de acceso a la información garantiza que *"todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa"*. En dichos términos, el contenido del derecho citado impone obligaciones negativas y positivas a cargo del Estado, esto es, le exige que no obstaculice ni impida su búsqueda (*obligación negativa*), y le requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (*obligación positiva*). El criterio anterior se encuentra recogido en la tesis de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."¹⁰

Posteriormente, el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2018,¹¹ precisó que respecto al derecho humano de acceso a la información subyacen dos principios rectores: (i) el de buena fe, y (ii) el de máxima divulgación de la información. Por cuanto ve al primero, explicó que debe tenerse en cuenta que *"para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe"*, es decir, interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

Por cuanto ve al segundo de los principios mencionados, este Alto Tribunal ha tomado como argumento de sustento lo sostenido por la Corte Interamericana en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, donde se sostuvo que *"en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción*

¹⁰ Décima Época. Registro: 2012525. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia: constitucional, tesis 2a. LXXXV/2016 (10a.), página 839.

¹¹ Sentencia resuelta en sesión de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos.



de que toda la información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones".¹²

Al respecto, se resaltó que la Corte Interamericana admitió que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que *"la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto"*.

En un sentido similar, el artículo 8o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define el principio de *máxima publicidad* en términos de que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Una vez clarificado el contenido del derecho fundamental de acceso a la información, procedo a exponer la reserva de la información como una de las restricciones al ejercicio del derecho para así estar en posibilidad de analizar la constitucionalidad del artículo impugnado.

Como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 11/2013,¹³ afirmo que el *"derecho de acceso a la información no es absoluto"*, pues el artículo 6o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal establece dos limitaciones válidas o legítimas. Una es la referida a la información que puede ser clasificada como *reservada* temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional y otra a la información susceptible de ser clasificada como confidencial, por referirse a la *vida privada y datos personales* de las personas. De modo que, el ejercicio del derecho de acceso a la información tiene distintos alcances dependiendo del tipo de información al que se pretende acceder, pues existe información que potencialmente puede afectar el interés público y la seguridad nacional mientras que existe otro tipo que

¹² Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 92.

¹³ Resuelta el siete de julio de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



puede afectar derechos de terceros como es la vida privada y los datos personales.

De igual forma, el Tribunal Pleno ha aludido a las limitaciones al derecho a la información en razón de *interés público* en términos de limitaciones por "interés nacional" e "intereses sociales", al tiempo que ha hecho también referencia a otro tipo de limitaciones que tienen como finalidad la "protección de la persona", lo que encuadra en la idea de que la *vida privada y los datos personales* constituyen una limitación legítima al derecho a la información.¹⁴

Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esta Corte ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.¹⁵

¹⁴ Este criterio fue recogido en la siguiente tesis aislada: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de información' o 'secreto burocrático'. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.". [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 74, tesis P. LX/2000, tesis aislada, materia constitucional].

¹⁵ Véanse las siguientes tesis: P./J. 130/2007, registro digital: 170740, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."; 1a./J. 2/2012, registro digital: 160267, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 533, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.", y 1a. CCXV/2013, registro digital: 2003975, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 557, de



En cuanto a las fuentes internacionales, los artículos 13, inciso 2, de la Convención Americana y 19, inciso 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión –del cual forma parte el derecho a la información–: (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

Ahora, por lo que hace a la información reservada, como ya se mencionó, el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución señala que la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser *reservada* temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.

Al respecto, la Corte Interamericana, en el mencionado *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, afirmó que "el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones".¹⁶ Así, en cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en la materia, sostuvo que en primer lugar "deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse "por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas,"", mientras que en segundo lugar, la restricción establecida por ley "debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana".

Por último, dicho tribunal internacional argumentó que las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que "estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo". Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe "ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho".¹⁷

rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

¹⁶ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 88.

¹⁷ *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. Párrafo. 85.

Caso Herrera Ulloa, *supra* nota 72, párrs. 121 y 123; y Opinión Consultiva OC-5/85, *supra* nota 72, párr. 46.



En términos similares, el relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que toda restricción al acceso a la información *"debe estar fijada por la ley y ser necesaria para alcanzar uno o más de los objetivos legítimos... la protección de la seguridad nacional o del orden público o la salud o la moral públicas"*. Las limitaciones deben aplicarse de manera estricta *"para no poner en peligro el derecho propiamente dicho"*.¹⁸

Por otro lado, en vista de que el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal señala que la información sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los *términos que fijen las leyes*, es necesario acudir a las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a efecto de clarificar: (i) en qué consiste la clasificación de información como reservada, y (ii) cómo es que los sujetos obligados pueden decretar la clasificación de la información que les es solicitada.

Su artículo 5o. menciona que no podrá clasificarse como información reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.¹⁹

Por su parte, el artículo 100 del mismo ordenamiento establece que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, los cuales deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la propia ley y, en ningún caso, podrán contravenirla. Además de que los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esa ley, la ley federal y de las entidades federativas.²⁰

¹⁸ ONU. Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución A/70/361. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 8.

¹⁹ "Artículo 5. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁰ "Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.



En ese sentido, el artículo 101, segundo párrafo, de la propia ley general de transparencia²¹ contempla que la información clasificada como reservada, según su artículo 113,²² podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años, el cual correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

²¹ "Artículo 101. Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

"II. Expire el plazo de clasificación;

"III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

"IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

"Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo."

²² "Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;



Del artículo 103, párrafo segundo, del mismo ordenamiento,²³ se advierte la obligación por parte de la autoridad competente de motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, además de que deberán señalar las razones, motivos o circunstancias que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Sin dejar de lado que el sujeto obligado deberá en todo momento aplicar la prueba de daño.

En sentido similar al contenido que este Tribunal Pleno y la Corte Interamericana han otorgado al derecho de acceso a la información, el artículo 105 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁴ indica que los sujetos obligados deberán aplicar de manera *restrictiva y limitada* las excepciones al derecho de acceso a la información y deberán acreditar su procedencia.

Sin embargo, dicha legislación aclara que la *carga de la prueba* para justificar toda negativa de acceso a la información por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos corresponde a los sujetos obligados.

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

²³ "Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

²⁴ "Artículo 105. Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."



En ese orden, el numeral 113²⁵ de la legislación aludida establece un catálogo puntual sobre la información que podrá calificarse como reservada por los sujetos obligados; y en el artículo 110²⁶ la forma en que los documentos clasificados deberán ser debidamente custodiados y conservados conforme al marco normativo establecido en las disposiciones legales aplicables y, en su caso, en los lineamientos que expida el sistema nacional.

Una vez precisado el marco jurídico anterior, en el asunto en concreto que se comenta, el artículo 42, fracción V, impugnado, establece que los expedientes en trámite ante los sujetos obligados en materia de archivos en el Estado de Durango, tendrán el carácter de información reservada, lo que, en una interpretación aislada, conllevaría considerar que la norma está redactada como una regla y no como la excepción, aunado a que no está sujeta a temporalidad alguna.

Sin embargo, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 80/2018,²⁷ reconoció la validez de los artículos 23, fracciones I y II, 30 y 33 de la Ley de Videovigilancia del Estado de Zacatecas, al considerar, con base en un estudio sistemático de la ley impugnada, que no establecen una reserva absoluta de información, toda vez que remite a las leyes en materia de transparencia y acceso a la información a efecto de clasificar la información y, en ese sentido, la reserva se encuentra condicionada a los supuestos que establecen esas leyes, en los que se encuentra la aplicación de la prueba de daño por parte de los sujetos obligados.

En el asunto que se analiza, la Ley de Archivos del Estado de Durango, en el artículo 5, fracción VI,²⁸ establece como uno de los principios por los que se deben regir los sujetos obligados en materia de archivos, el de reserva y confidencialidad, que consiste en "*asegurar que la información documental contenida en las áreas de archivo, clasificada en los términos de la Ley de Transparen-*

²⁵ Ver el texto completo del artículo en el pie de página 22, en la hoja 12 de este voto.

²⁶ "Artículo 110. Los documentos clasificados serán debidamente custodiados y conservados, conforme a las disposiciones legales aplicables y, en su caso, a los lineamientos que expida el Sistema Nacional."

²⁷ Resuelta en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea a favor de la validez de las normas impugnadas.

²⁸ "Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta ley se regirán por los siguientes principios:

"...

"VI. Reserva y confidencialidad: Consistente en asegurar que la información documental contenida en las áreas de archivo, clasificada en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Durango, sea protegida de manera integral. ..."



cia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Durango, sea protegida de manera integral".

En el título segundo denominado *De la gestión documental y administración de archivos*, en el capítulo I *De los documentos públicos*, el artículo 6 de la ley impugnada establece que toda la información contenida en los documentos en posesión de los sujetos obligados en materia de archivos será pública y accesible en los términos y condiciones que establecen las leyes en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales. El precepto establece:

"Artículo 6. Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales."

Por su parte, en el artículo 14 de la Ley de Archivos para el Estado de Durango,²⁹ se establece la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición del público el índice de expedientes clasificados como reservados a que hace referencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables en esa entidad.

Asimismo, en el artículo 37 de la ley local impugnada,³⁰ se prevé que conforme a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

²⁹ "Artículo 14. Además de los instrumentos de control y consulta archivísticos, los sujetos obligados deberán contar y poner a disposición del público la guía de archivo documental y el índice de expedientes clasificados como reservados a que hace referencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables en el ámbito estatal."

³⁰ "Artículo 37. Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales. Asimismo, deberá considerarse que de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

"Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo."



Además, en el artículo 166,³¹ la Ley de Archivos para el Estado de Durango establece que, tratándose de asuntos relacionados con el acceso a la información y protección de datos personales en custodia del archivo general, el archivo del Estado y sus archivos de concentración, quien considere vulnerados sus derechos podrá acudir a los medios de impugnación y procedimientos señalados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y legislación aplicable.

Ahora, verificada la remisión de la Ley de Archivos para el Estado de Durango a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de esa entidad, en el sentido de que toda la información contenida en los documentos en posesión de los sujetos obligados en materia de archivos será pública y accesible en los términos y condiciones que establecen las leyes en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales, corresponde analizar si esta normativa establece la realización de la prueba de daño, como parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser clasificada como reservada.

Lo anterior se encuentra satisfecho, en tanto que conforme al artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango,³² la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en los tratados internacionales de los

³¹ "Artículo 166. Tratándose de asuntos relacionados con el acceso a la información y protección de datos personales bajo la custodia del archivo general y el Archivo Histórico del Estado y sus archivos de concentración, el usuario que considere vulnerados sus derechos podrá acogerse a los medios de impugnación y procedimientos señalados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango, y legislación aplicable."

³² "Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, que obre en poder de los sujetos obligados.

"La información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la presente ley, así como en la normatividad aplicable en sus respectivas competencias, la cual sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público en los términos dispuestos en la presente ley.

"Para el caso de la interpretación, se podrá tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia.

"Los criterios de interpretación que emita el INAI, en los términos de la ley general, tendrán el carácter de orientador para el instituto.

(Reformado, P.O. 12 de abril de 2018)

"En lo no contenido por la presente en materia de notificaciones serán supletorias las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango."



que el Estado Mexicano sea Parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y dicha ley local, y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público en los términos dispuestos en la propia ley.

Asimismo, de los artículos 99, 100, 101 y 110 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango,³³ se desprende que:

- Las causales de reserva se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño, por parte de los sujetos obligados.³⁴
- Al aplicar la prueba de daño, deben justificar que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público; que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público de que se difunda; que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y que representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio; y,

³³ "Artículo 99. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

"Artículo 100. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

"Artículo 101. Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."

"Artículo 110. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

³⁴ En la fracción XXVIII del artículo 5 se define a la prueba de daño como el procedimiento para valorar, mediante elementos objetivos o verificables, que la información clasificada daña el interés público protegido al ser difundida.



- La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información por actualizarse la reserva corresponde a los sujetos obligados.

Con base en la interpretación sistemática de la Ley de Archivos para el Estado de Durango y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de dicha entidad, se puede llegar a la conclusión válida de que la disposición legal controvertida no establece una regla genérica que restringe el ejercicio del derecho de acceso a la información, porque toda la información contenida en los documentos en posesión de los sujetos obligados en materia de archivos será pública y accesible en los términos y condiciones que establecen las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, conforme a las cuales, los sujetos obligados deben aplicar la prueba de daño.

Esa interpretación permite advertir la obligación por parte de la autoridad competente de motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, además de que deben señalar las razones, motivos o circunstancias que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento, con la aplicación de la prueba de daño.

De esta manera, en mi opinión, resultaban infundados los conceptos de invalidez planteados por la accionante porque parten de la interpretación aislada, por parte de la mayoría del Pleno, de la norma impugnada. Con ello, la mayoría del Pleno pasó por alto la interpretación sistemática que ha venido construyendo, específicamente, para casos como el que es materia de este voto concurrente.³⁵

Con este criterio del Pleno, se salva la inconstitucionalidad alegada, cuando del articulado de la ley de la materia en su conjunto se puede deducir la existencia de un asidero jurídico suficiente para sostener lo contrario. Ello, mediante la vinculación de distintos preceptos que forman parte del sistema o subsistema normativo del que forma parte la norma tachada de inconstitucional, que al interpretarse de manera conjunta, y con el sentido interpretativo que se asigna como producto de ese ejercicio, lleva a la convicción de que acorde con el principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución, el Juez constitucional debe elegir la que preserve la constitucionalidad de la norma impugnada, pues además de la conveniente deferencia al legislador democrático que ello representa, con esta forma de actuar se garantiza la supremacía

³⁵ Ver, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 1/2016.



constitucional y, simultáneamente, se permite una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.³⁶

Éstas son las razones que justifican el presente voto concurrente.

Nota: La tesis aislada 2a. LXXXV/2016 citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 176/2010 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, con número de registro digital: 163300.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 67/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de dieciocho de febrero de dos mil veinte, se sometió a discusión y votación del Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. El proyecto originalmente proponía declarar la invalidez del artículo 42, fracción V, de la Ley de Archivos para el Estado de Durango¹ ya que se estimaba contraria al derecho de acceso a la información. Sin embargo, únicamente seis Ministros votaron a favor de la propuesta original del proyecto por lo que,

³⁶ Jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 176/2010, cuyos rubro y texto son los siguientes: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."

¹ "Artículo 42. Tendrán carácter de reservado los documentos y expedientes expresamente que se encuentren en los siguientes casos:

"I. Los sometidos a reserva por la legislación aplicable, incluyendo los casos previstos en la protección de datos personales;

"II. Los relacionados con la seguridad y paz interior del Estado;

"III. Los que determine el consejo local;

"IV. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice el Estado, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos del Estado;

"V. Los que constituyan expedientes en trámite, en los términos del artículo 44 de esta ley, y

"VI. Los demás que esta ley y la normatividad aplicable señale expresamente."



al no alcanzarse una mayoría calificada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa.

La CNDH alegó la inconstitucionalidad del artículo en mención, debido a que contiene a) una reserva legal genérica, indeterminada y previa; y, b) una reserva que no supera un test de proporcionalidad, al imponer una restricción absoluta que no permite discernir la información que es susceptible de no ser divulgada y no se encuentra sujeta a temporalidad alguna.

La invalidez propuesta por el proyecto atendía a que la reserva de información a que se refiere la norma impugnada constituye una reserva absoluta, toda vez que establece una regla genérica que restringe el derecho de acceso a la información, sin importar si la divulgación de la información contenida en los expedientes y documentos efectivamente pudiera representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público o a la seguridad nacional, lo cual es contrario al principio de máxima publicidad.

Así las cosas, formulo el presente voto con la finalidad de expresar las razones que me llevaron a disentir de las consideraciones de la mayoría y, en específico, a sostener que debía reconocerse la validez del artículo 42, fracción V, de la Ley de Archivos para el Estado de Durango.

Al respecto, contrario a la posición mayoritaria, considero que no nos encontramos ante un supuesto de reserva absoluta de información, ya que el artículo impugnado admite un ejercicio de interpretación sistemática y armónica para concluir que los principios generales en la materia son aplicables a las reservas contenidas en leyes especiales cuando en éstas exista una remisión expresa a la legislación en materia de transparencia.²

El artículo 6o., primer párrafo, de la propia Ley de Archivos para el Estado de Durango, realiza una remisión expresa a la legislación en la materia de transparencia y acceso a la información pública, al establecer que "Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona **en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales.**" (énfasis añadido).

En este sentido, si bien la norma controvertida establece que "tendrán carácter de reservado" los documentos y expedientes "que constituyen expediente en trá-

² Así también lo sostuve en las discusiones de las acciones de inconstitucionalidad 66/2018 y 88/2018.



mite, en los términos del artículo 44 de esta ley",³ concomitantemente se prevé que toda la información de "documentos de archivo" será accesible "en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública"; lo que incluye tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como las disposiciones de la ley de transparencia local.

Sobre este punto, estimo que de una interpretación sistemática y armónica de la ley impugnada se desprende que lo que busca el señalado artículo 6o. es precisamente que los operadores realicen ejercicios de ponderación para la entrega de la información y establezcan excepciones a las reservas ahí contenidas conforme al marco general de la materia, de donde se desprende claramente que la norma impugnada no supone una clasificación tajante o absoluta.

Efectivamente, derivado de la remisión expresa que se realiza a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, y como consecuencia de la interpretación sistemática y armónica concluyo que:

- i. Cuando los sujetos obligados reciban solicitudes de información respecto de documentos y expedientes en archivos de trámite, deberán en cualquier caso **motivar la clasificación con la aplicación de la prueba de daño**; conforme a lo que disponen los artículos 100 y 110 de la ley de transparencia local,⁴ así como los artículos 104 y 114 de la ley general de la materia.⁵

³ "Artículo 44. Los documentos y expedientes en archivos de trámite, se consideran reservados y no pueden ser consultados, por personas diferentes a la autoridad y los actores implicados."

⁴ "Artículo 100. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

"Artículo 110. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

⁵ "Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

"Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."



- ii. Los sujetos obligados **no podrán invocar el carácter de reservado cuando estos documentos y expedientes involucren violaciones graves a derechos humanos, delitos de lesa humanidad o actos de corrupción**; conforme a lo que dispone el artículo 111 de la ley de transparencia local,⁶ así como en el artículo 115 de la ley general de la materia.⁷
- iii. La información sólo podrá tener el carácter de reservada por un periodo de cinco años mientras subsistan las causas, el cual se podrá ampliar hasta por cinco años adicionales, conforme a lo que establece el artículo 97 de la ley de transparencia local,⁸ así como el artículo 101 de la ley general de la materia.⁹

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ **"Artículo 111.** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

"I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o

"II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables."

⁷ **"Artículo 115.** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

"I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o

"II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables."

⁸ **"Artículo 97. ...**

"La información clasificada como reservada, según el artículo 109 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, **podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales**, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño. ..."

⁹ **"Artículo 101.** Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

"II. Expire el plazo de clasificación;

"III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

"IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, **podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años**. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, **podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales**, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño. ..."



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDERE QUE VULNERAN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR UNA RESTRICCIÓN DE FUENTE CONSTITUCIONAL, ESTO ES, POR SER INATACABLES LAS RESOLUCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) (ACUERDO DE TRES DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 6047/2019).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE DEFINITIVIDAD DE LOS ACTOS IMPUGNADOS [ACUERDO DE TRES DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE



DATOS PERSONALES (INAI) ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 6047/2019].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 243/2019. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 10 DE MARZO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: JORGE F. CALDERÓN GAMBOA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **diez de marzo de dos mil veinte**.

VISTOS Y RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el tres de julio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Jorge Ventura Nevares**, en su carácter de coordinador general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante el INEGI), promovió controversia constitucional en los términos que enseguida se transcriben:¹

Órgano demandado: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante el INAI).

Acto reclamado: El acuerdo de tres de junio de dos mil diecinueve emitido por el INAI, mediante el cual admitió a trámite el recurso de revisión RRA 6047/2019, interpuesto en contra de una respuesta dada a una solicitud de información en materia de estadística y geografía general, procesada y publicada por el INEGI.

¹ Fojas 1 a 9 de este expediente.

El INEGI advirtió que existe conexidad con las controversias constitucionales 117/2018, 214/2018, 9/2019, 112/2019, 212/2019 y 213/2019, por lo que con fundamento en el artículo 38 de la ley reglamentaria se solicitó que se resolvieran en una sola sesión.



2. SEGUNDO.—**Antecedentes. Requerimiento de información a la Unidad de Transparencia del INEGI.** Los antecedentes del asunto narrados en la demanda, son los siguientes:

- El veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, la Unidad de Transparencia del INEGI, a través de la plataforma nacional, recibió un requerimiento de información de estadística y geografía. "Equivocadamente identificado por la Plataforma Nacional de Transparencia como Solicitud de Acceso a la Información Número 4010000033619." En dicha solicitud requirió:

"Solicitó índice de pobreza por entidad federativa de los años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. (sic)."

- Al tratarse de un requerimiento de información, estadística y geografía, la Unidad de Transparencia del INEGI, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 140, fracción VII, del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del INEGI vigente, se abstuvo de conocer del asunto, por lo que envió dicho requerimiento a la Dirección General de Vinculación y Servicio Público de Información, unidad administrativa que a través de la ventanilla de atención a usuarios del servicio público de información, dio atención y respuesta al citado requerimiento a la cuenta de correo electrónico que proporcionó el solicitante.

- Dicha atención fue remitida por la Dirección General de Vinculación y Servicio Público de Información a través de la Dirección de Servicio de Información, a la Unidad de Transparencia del INEGI. La respuesta a la información solicitada fue:²

"El INEGI realizó una búsqueda exhaustiva dentro de la Información Estadística y Geográfica disponible en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sin identificar la existencia de información estadística

² Fojas 122 y 123 del expediente.



disponible tal y como la detalla en el contenido de su requerimiento respecto, a: 'índice de pobreza por entidad federativa de los años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 (sic)', toda vez que no existe disposición legal o normativa que obligue al instituto, a sus unidades administrativas o a los servidores públicos adscritos al mismo, a generar, recolectar o procesar la Información Estadística y Geográfica sobre pobreza y rezago social.

"En ese sentido, se le informa que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es la autoridad encargada de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, así como de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad, ello de acuerdo con la orientación que se le brinda al final de la presente respuesta.

"No obstante lo anterior, en el Marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el instituto cuenta con Información Estadística pública disponible para su consulta por cualquier interesado que podría resultar de su interés, ello atendiendo al contenido de su requerimiento, para lo cual se le informa lo siguiente:

"El INEGI de acuerdo con las atribuciones conferidas por los artículos 20 y 24 de la ley del sistema, cuenta con un Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social, mismo que contará con una infraestructura de Información Estadística que contenga como mínimo un marco geoestadístico y un inventario nacional de viviendas, generando un conjunto de indicadores clave, que atenderá como mínimo con los temas de población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, vivienda, distribución de ingresos y pobreza, para lo cual, el mismo produce, integra y difunde Información Estadística y Geográfica que podría estar relacionada con el contenido de su requerimiento.

"En ese sentido, atendiendo al contenido de su requerimiento, se pone a su disposición la Información Estadística y Geográfica derivada de la publicación



digital denominada: 'Anuario estadístico y geográfico', para cada uno de los Estados y para las ediciones en las que se dispone de las estadísticas de los principales indicadores de desarrollo humano en el Estado y Municipios disponibles en las ediciones 2014 al 2017, generados por el CONEVAL."

• **Recurso de revisión ante el INAI.** Inconforme con la respuesta que emitió al requerimiento de Información Estadística y Geografía, la requirente promovió recurso de revisión ante el INAI, el cual lo radicó y admitió con el número RRA 6047/19 por auto de tres de junio de dos mil diecinueve, emitido por la "secretaría de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información", Lic. Erika Daniela Montiel Monsalvo.

3. TERCERO.—**Concepto de invalidez.** El INEGI argumentó, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

A. Violación a la autonomía del INEGI por invadir sus facultades para regular la captación, procesamiento y publicación de información estadística en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en adelante el SNIEG).

a). El acuerdo de admisión impugnado viola el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, al vulnerar el ámbito de competencia del INEGI, ya que el INAI asumió competencia para conocer de un recurso de revisión del que es competente el primero de los mencionados, por promoverse en contra de la respuesta a un requerimiento de información de estadística la cual es captada, procesada y publicada en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en adelante la LSNIEG).

b). El INEGI cuenta con autonomía técnica y de gestión, relacionadas con su responsabilidad para normar y coordinar el SNIEG y regular la captación, procesamiento y publicación de la información, lo que implica que cuenta con las atribuciones de decidir: qué, cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica, asimismo decidir sobre la metodología para el procesamiento de la información del SNIEG, así como sobre los alcances, oportunidad, forma y términos en que se publica y dar a conocer tal información.



c). La violación de competencia en cuestión, no sólo deriva en el desconocimiento que el recurso previsto en la LSNIEG es el legalmente idóneo para conocer de las inconformidades contra los actos o resoluciones que dicte el INEGI como lo prevé el artículo 113 de la LSNIEG,³ sino además, que en la resolución que se dicte analizará la información otorgada por el INEGI y en su caso, como ya sucedió en diversos recursos de revisión, en los que existe la posibilidad de ordenar la revisión, búsqueda y la entrega de información estadística y geográfica del SNIEG, en términos y formas distintas a las que el INEGI determinó viable para el SNIEG.

d). Lo anterior es contrario a lo establecido en el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal, en el que se señala que el INEGI debe coordinarse con el órgano garante en materia de transparencia, que es el INAI, lo que implica que éste respete el ámbito de atribuciones originarias y de especialización de aquél, lo que no ocurre con la emisión del acto impugnado, ya que el INAI inconstitucionalmente se pronuncia respecto a la información estadística y geográfica del SNIEG.

e). El artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal, prevé que el derecho de acceso a la información se regirá por principios y bases, los que entre otros aspectos se considera, el de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos expeditos que se sustentarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la Constitución.

f). Con base en el artículo 6o. de la Carta Marga, el INEGI como organismo público constitucional autónomo especializado, encargado de normar y coordinar el SNIEG, establece las bases, mecanismos y parámetros bajo las cuales en el marco del citado Sistema Nacional se produce, difunde y conserva la información estadística y geográfica con el fin de suministrar a la sociedad y al Estado, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, dando cumplimiento al citado artículo; ya que el INEGI también establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, pues el INAI no es el único que garantiza lo descrito.

³ "Artículo 113. En contra de los actos o resoluciones que dicte el instituto, el interesado podrá interponer ante éste, el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda."



g). Lo anterior se corrobora con el artículo 47 de la LSNIEG⁴ que especifica que "la información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". Aunque la LSNIEG se expidió con anterioridad, no es dable considerar el principio de temporalidad de leyes para su aplicación al tratarse de leyes reglamentarias de la misma jerarquía. También, sirve de apoyo el razonamiento que ha seguido el INAI para reconocer la competencia exclusiva del Archivo General de la Nación y excluir con ello, su jurisdicción.

B. Confusión por parte del INAI entre el derecho de protección de datos personales y los principios de confidencialidad y reserva de la información geográfica y estadística.

a). El legislador hace una distinción entre la información estadística regulada por la LSNIEG y la información regulada por las disposiciones vigentes de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en adelante LGPDP), que se hace patente en la aplicación de los principios legales de reserva y confidencialidad.

b). Al respecto, las disposiciones de transparencia establecen que la reserva de información está sujeta a una temporalidad de cinco años y que los comisionados del INAI podrán tener acceso a la misma para resolver los recursos de revisión. En cambio, con la información estadística protegida por los principios de confidencialidad y reserva, el INEGI es la autoridad para la resolución de los recursos, sin que le sea posible dar a conocer información proporcionada para fines estadísticos por los informantes ni aquella que provenga de registros administrativos a persona o autoridad alguna, para fines fiscales, jurídicos, administrativos o de cualquier otra índole, en términos de los artículos 37 y 38 de la LSNIEG. Además, esta reserva no tiene temporalidad, es permanente.

⁴ "Artículo 47. Los datos que proporcionen los informantes del sistema, serán confidenciales en términos de esta ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el instituto.

"La Información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente ley. Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental."



c). El principio de confidencialidad del INEGI se encuentra establecido en la LSNIEG (artículos 37, 38, 46 y 47) para respetar los derechos de sus informantes, situación que pone en riesgo el INAI, al pretender conocer sobre la información estadística y geográfica, pues invade la competencia del INEGI en su tratamiento.

d). Los Principios Fundamentales de la Estadística Oficial de Naciones Unidas, en particular el principio 6, prevé que los datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos que la parte actora estima violados son los artículos 6o., 14, 16 y 26 apartado B, primer párrafo, segundo párrafo y primera parte del cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de cuatro de junio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 243/2019 y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.⁵

6. Mediante proveído de ocho de julio de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ordenó su emplazamiento para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda, así como dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial conviniera hasta antes de la celebración de la audiencia de ley.⁶

7. SEXTO.—**Contestación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).** Mediante

⁵ Ibídem, foja 51.

⁶ Ibídem, fojas 52 a 54.



escrito presentado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el director general de Asuntos Jurídicos del INAI dio contestación a la demanda.⁷

8. Al respecto, hizo valer tres causales de improcedencia:

a). La prevista en la fracción VI del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 20, ambos de la ley reglamentaria de la materia, ya que el acto impugnado carece de definitividad.⁸

b). La prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 20, ambos de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el inciso L) de la fracción I del artículo 105 constitucional, ya que para la procedencia de la controversia constitucional debe suscitarse entre dos órganos constitucionales autónomos, y si bien tanto el INEGI como el INAI tienen tal calidad, lo cierto es que el acuerdo de admisión no fue emitido por el Pleno del INAI, sino por la secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información. Por lo que al tratarse de un simple acuerdo de trámite no es susceptible de impugnación ante la falta de definitividad del acto impugnado por ser un mero acuerdo de trámite; es decir, no es un acto definitivo por lo que no depara perjuicio.

c). La prevista en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20, ambos de la ley reglamentaria de la materia, ya que la controversia constitucional no es el medio para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución del INAI, ya que tal resolución no atañe estrictamente sobre la presunta invasión de la esfera de competencia de uno de los organismos constitucionales autónomos. No obstante, si la finalidad de este medio de control constitucional es la preservación del ámbito de atribuciones conferido constitucionalmente y salvaguardar los derechos consagrados en la misma, no es procedente la

⁷ *Ibidem*, foja 63 a 115.

⁸ Cita en apoyo a sus argumentaciones, entre otras, la tesis «P./J. 21/99» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN EN CONTRA DE LOS ACTOS PREVIOS A LA RESOLUCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO, NO IMPIDE SU ANÁLISIS, SI LA ACCIÓN ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA."



acción, debido a que el acto impugnado se trata de un acuerdo de trámite dentro de la secuela procesal que dará lugar a una resolución materialmente jurisdiccional, que por mandato constitucional y legal es imposible.

9. Asimismo, el instituto demandado (INAI) expresó las razones y fundamentos jurídicos en los que sostiene la validez del acto impugnado; a saber:

a). El INEGI confunde la labor que tiene constitucionalmente encomendada con la del INAI. Cuando el INEGI adquiere la calidad de órgano autónomo –reforma de abril de dos mil seis– el organismo garante federal en materia de derecho de acceso a la información IFAI no era un órgano constitucional autónomo, sino que era dependiente de la administración pública federal, por lo que se entiende que no pudiera conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de autoridades ajenas a la misma, como el INEGI.

b). En la reforma de septiembre de dos mil catorce, el INAI adquirió autonomía constitucional, por lo que si en abril de dos mil ocho, fecha en la que se emitió la LSNIEG, aún no sucedía la reforma constitucional aludida y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ahora abrogada) sólo preveía que el IFAI pudiera conocer del recurso de revisión en contra de respuestas emitidas por dependencias y entidades, es entendible que el legislador, en la LSNIEG haya previsto la posibilidad de impugnar las resoluciones del INEGI a través de un recurso de revisión. De la misma forma, resulta claro que dentro de este recurso fuera posible impugnar las resoluciones relativas al acceso a la información, dado que la Ley Federal de Transparencia sólo establecía la posibilidad de que el INAI conociera respecto de las negativas de la administración pública federal.

c). Similar situación sucedió con lo previsto en el artículo 47 de la LSNIEG que dispone que la información que regula no quedaba sujeta a la Ley Federal de Transparencia (ahora abrogada); sin embargo, la información correspondiente a la gestión administrativa sí se sujetaba a tal norma, lo que es comprensible porque el IFAI no era un órgano autónomo ni tenía competencia para conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra de otras autoridades diferentes a las entidades y dependencias de la administración pública federal.



d). El artículo 26, apartado B constitucional, no determina que el órgano autónomo encargado de normar y coordinar el sistema nacional de información estadística y geográfica, sería garante del derecho a la información por cuanto a la información estadística y geográfica. En cambio, se refiere a las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. Esto es, faculta al INEGI a elegir cómo allegarse de información (captación), cómo ordenarla (procesamiento) y cómo y qué información hacer llegar a la población en general (publicación); es decir, la publicación en tanto obligación generalizada de difusión, no como máxima autoridad encargada de garantizar el derecho a la información.

e). Por lo anterior, el acuerdo impugnado en esta vía, al admitir el recurso de revisión en contra del INEGI, no viola el artículo 26, apartado B, constitucional, pues si bien el instituto cuenta con autonomía para lograr sus fines, ello no significa que al ser autónomo sea autoridad soberana respecto de los restantes entes de gobierno ni que otras leyes, con fundamento constitucional, que no sea de su materia, no lo puedan obligar. Así, si entre sus fines no se encuentra ser garante del derecho de acceso a la información, no se invade su esfera de competencias ni se viola su autonomía.

f). No se vulnera el artículo 6o., fracción VIII, párrafo cuarto, constitucional, porque establece la competencia al INAI en materia de acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, incluyendo a los órganos autónomos, siendo la única excepción la establecida para aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

g). No se viola el artículo 6o., fracción IV, constitucional, que ordena se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales, lo que de ello no se sigue que el INEGI sea considerado como tal, ya que deben ser especializados e imparciales en materia de derecho de acceso a la información. El INEGI no puede ser imparcial al resolver un recurso de revisión porque el mismo fue quien brindó la información recurrida.



h). La referencia que hace el artículo 6o., fracción VIII, constitucional en el sentido de que el organismo garante se coordine con el INEGI, no implica que coordinará sus acciones para efectos de proveer respecto del derecho de acceso a la información, pues el mismo artículo prevé que la coordinación tiene el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Esto para transparentar la gestión de los órganos del Estado y no como garantes del derecho referido.

i). Luego de señalar las competencias constitucionales del INAI y del INEGI, concluye que el acto impugnado no invade las facultades de este último. Se impugna la admisión y tramitación de un procedimiento seguido en forma de juicio donde el INAI revisará si la parte actora, en cumplimiento a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante la LGTAIP) debe entregar información pública. El INAI es competente para resolver cualquier recurso de revisión que se interponga contra resoluciones de los sujetos obligados en materia de derecho de acceso a la información, de acuerdo con el artículo 6o. constitucional.

j). Si la Constitución no distinguió entre la protección que corresponde a la información en general, y la información estadística y geográfica en particular, no es dable ni armónico hacerlo con el artículo 1o. constitucional.

10. SÉPTIMO.—**Alegatos del INEGI.** El director de Asuntos Contenciosos del INEGI expuso diversos alegatos relacionados con el escrito de contestación de demanda vertido por el INAI, los cuales consistieron en que:

a). El INAI invadió la autonomía al haber admitido el recurso de revisión en cuestión y que por ello son inatendibles las casuales de improcedencia que hace valer.

b). Respecto de las causales que hace valer la autoridad demandada sólo hace afirmaciones relativas a que en la demanda de la controversia se controvierte el fondo del asunto; sin embargo, omite precisar y demostrar el porqué de sus afirmaciones, lo que denota la inoperancia de su dicho.



c). La controversia suscitada por el INEGI en contra del INAI no se está empleando como un medio de atacar sus resoluciones, sino como un medio para que en estas resoluciones y en las subsecuentes, no se invada la autonomía del INEGI.

d). Es incorrecto el argumento de que como el INAI conoce de recursos de revisión en materia de Transparencia y Acceso a la Información, debe conocer de los recursos de revisión en materia de información estadística y geográfica, pues el dicho del INAI es la regla general y lo previsto en el artículo 47 de la LSNIEG es la excepción a esa regla general, por lo que cuando se trata de recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones en materia de información estadística y geográfica, el recurso debe sustanciarse conforme a lo previsto en los artículos 113 a 126 de la LSNIEG.

e). El INEGI como órgano autónomo y conforme a la primera parte del cuarto párrafo del apartado B del artículo 26 de la Constitución Federal cuenta con atribuciones únicas y exclusivas en cuanto a la captación, procesamiento y publicación de la información estadística, y respecto a ello no puede tener injerencia el INAI.

f). El INEGI es sujeto obligado, sólo respecto de su gestión administrativa mas no en cuanto a la información estadística y geográfica, ya que la captación, procesamiento y publicación de la información estadística es por disposición constitucional, facultad exclusiva del INEGI.

g). La LGTAIP y la LSNIEG tienen el mismo nivel jerárquico al regir cada una de ellas una disposición constitucional y velar por el cumplimiento de dos sistemas que no guardan relación en cuanto a su especialidad, aun cuando la primera de las mencionadas se haga hincapié a cuestiones de acceso a la información, ya que ésta no es concurrente a la LGTAIP.

h). Conforme a los principios consagrados en la reforma del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y por mandato del mismo, se estableció en la LSNIEG las bases de organización y funcionamiento del SNIEG, previendo



la restricción y excepción en el manejo de la información por razones de seguridad.

i). La finalidad de lo expuesto en su tercer concepto de invalidez no fue en el sentido de que se interpretara el artículo 26 constitucional, en relación con el artículo 47 de la LSNIEG, sino implicaba la interpretación de éste, en relación con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

j). Tanto la LSNIEG y la LFTAIP son claras y precisas pues cada una regula un objetivo diferente, por lo que ninguna puede estar por encima de la otra. Si la LSNIEG regula el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y la LGTAIP el artículo 6o. constitucional, es evidente que la LSNIEG regula la captación, procesamiento y publicación de la información de estadística general emitida por el INEGI.

k). El INAI confunde el principio de protección de datos personales previsto en los artículos 6o. y 16 de la Constitución y, desconoce los efectos y alcances de los principios de confidencialidad y reserva consagrados en la LSNIEG, reglamentaria del artículo 26, apartado B, constitucional, aplicadas a la integridad de los datos e informes que los informantes del SNIEG proporcionan para fines estadísticos.

l). El INEGI cuenta con un ámbito constitucional que reconoce su especial naturaleza jurídica y técnica, por lo que si se aplican sobre la información estadística y geográfica las reglas generales en materia de confidencialidad previstas por la legislación general y federal en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, como lo pretende el INAI, haría nugatorias las atribuciones y competencias conferidas al INEGI conforme a su naturaleza jurídica por la Constitución Federal.

m). En el caso concreto y como lo señaló el INAI la LSNIEG además de regular el objeto propio del INEGI, regula la parte correspondiente al acceso a la información, en la cual no puede existir interrelación con el INAI debido a que la citada ley sólo regula el artículo 26 constitucional en cuestión y no el 6o. del mismo ordenamiento legal, porque dicha interpretación debe derivar expresamente de la ley y no de suposiciones.



11. OCTAVO.—**Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de emitir su opinión respecto de la presente controversia constitucional.

12. NOVENO.—**Incidente de suspensión.** Mediante su demanda, así como del escrito de diecinueve de junio de dos mil diecinueve, el INEGI solicitó a este tribunal la suspensión del procedimiento del referido recurso de revisión, en atención a que estaba pendiente de resolverse la presente controversia constitucional que promovió el INEGI y que a su vez interpuso diversas demandas de controversia constitucional en contra de diversos recursos de revisión emitidos por el INAI.⁹

13. Al respecto, el ocho de julio de dos mil diecinueve dicha solicitud fue negada por una parte y otorgada en lo atinente a que el INAI se abstuviera de ejecutar la resolución que en su caso dictara en el recurso de revisión RR 6047/19, hasta en tanto este Alto Tribunal se pronunciara en el fondo del asunto de la controversia constitucional.¹⁰

14. DÉCIMO.—**Resolución en el recurso de revisión 6047/19.** Mediante oficio INAI/DGAJ/2051/19 de once de septiembre de dos mil diecinueve, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el mismo día señalado, el director general de Asuntos Jurídicos del INAI anexó copias certificadas de la resolución emitida en el recurso de revisión RR 6047/19, dictada el cuatro del mismo mes y año, en la cual determinó la modificación en la respuesta emitida por el INAI, así como la espera en su ejecución a lo resuelto mediante este fallo.¹¹

15. NOVENO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en los artículos 29, 31, 32, 34 y 36 de la ley reglamentaria de la materia, en la que se hizo relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas documen-

⁹ *Ibidem*, fojas 37, 136 a 137.

¹⁰ Incidente de suspensión de la controversia constitucional 243/2019, de ocho de julio de dos mil diecinueve, fojas 51 a 54.

¹¹ *Ibidem*, fojas 66 y 67.



tales ofrecidas durante la instrucción, así como la documental de actuaciones ofrecida por la demandada; se tuvieron por formulados los alegatos hechos valer por el instituto actor y se puso el expediente en estado de resolución.¹²

CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción, I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, porque se plantea un conflicto entre dos órganos constitucionales autónomos: el INEGI y el INAI.

17. SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional.

18. En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, el instituto actor (INEGI) señaló como acto impugnado el acuerdo de tres de junio de dos mil diecinueve, mediante el cual se admitió a trámite el recurso de revisión RRA 6047/2019, emitido por la secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información, comisionada ponente del INAI.¹³

19. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que tratándose de actos, el

¹² *Ibidem*, foja 233 y 234.

¹³ Foja 8 del expediente en que se actúa.



plazo para la interposición de la demanda será de treinta días: a) a partir del día siguiente en que conforme a la ley del propio acto, surte efectos la notificación del acuerdo impugnado; b) a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o, c) a partir de que el actor se ostente sabedor de los mismos.

20. En el caso, el acuerdo impugnado se notificó el once de junio de dos mil diecinueve,¹⁴ por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles doce de junio¹⁵ al jueves ocho de agosto de dos mil diecinueve.¹⁶ Luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de julio de dos mil diecinueve es evidente que su presentación fue oportuna.

21. CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución General) prevé lo siguiente:

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

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

"...

"I). Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucional-

¹⁴ Foja 135 del expediente en que se actúa.

¹⁵ De conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 38, norma supletoria de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, en virtud de su artículo 7.

¹⁶ Descontándose del cómputo el periodo que va del dieciséis a treinta y uno de julio de dos mil diecinueve por corresponder al receso del primer periodo de sesiones de este Alto Tribunal. Así como los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio, y seis y siete de julio de dos mil diecinueve por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



dad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ..."

22. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia, señalan expresamente lo siguiente:

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

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

23. De los preceptos legales reproducidos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante también la SCJN) es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos y entre uno de éstos en relación con la constitucionalidad de sus actos, y que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la cual deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

24. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Jorge Ventura Nevares**, en su carácter de coordinador general de Asuntos Jurídicos del INEGI, lo que acreditó con copia certificada de la constancia de nombramiento, emitida por el director general de Administración del instituto actor.¹⁷

¹⁷ Foja 46 del expediente.



25. Cabe señalar que dicho funcionario cuenta con la representación legal del instituto actor de conformidad con el artículo 46, fracción VI, del Reglamento Interior del INEGI.¹⁸

26. Conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia del artículo 105 constitucional, la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se acredita en este caso y por consiguiente se le reconoce la representación al servidor público indicado.

27. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

28. En términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, el INAI, como organismo garante establecido por el artículo 6o. constitucional, cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia.

29. En este caso, compareció en representación del INAI demandado el señor **Miguel Novoa Gómez**, en su calidad de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, quien acreditó tal carácter con la copia certificada de la credencial expedida por el INAI.¹⁹

30. De acuerdo con lo expuesto, es de concluirse que el servidor público cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del INAI.

¹⁸ "Artículo 46. La Coordinación General de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes:

"...

"VI. Representar legalmente al instituto, a los miembros de la junta de Gobierno, al presidente y a los titulares de las unidades administrativas ante cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante Comisiones de Derechos Humanos Nacional y Estatales, en toda clase de juicios o procedimientos del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad.

"Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados;"

¹⁹ Ibidem, foja 116.



31. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causales de improcedencia hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

32. El instituto demandado hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, al considerar que el acto impugnado, al tratarse de un acuerdo por el que se admite un recurso de revisión, tiene la naturaleza de un acuerdo de trámite previo a la resolución definitiva,²⁰ por lo que tal acto impugnado carece de definitividad.

33. El INAI sostuvo también que, en todo caso, el acuerdo de admisión no fue emitido por el Pleno del INAI, sino por el secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información, por lo que al tratarse de un acuerdo de trámite no es susceptible de impugnación al no deparar perjuicio.

34. Finalmente, el INAI consideró igualmente que corresponde sobreseer la presente controversia, en términos de la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, pues este medio de control no es la vía idónea para controvertir resoluciones dictadas por el instituto demandado. Para sustentar su dicho, el INAI argumentó que ejerce funciones materialmente jurisdiccionales, por lo que sus resoluciones estarían dotadas de este carácter.

35. Este Alto Tribunal considera, por mayoría de votos, que le asiste parcialmente la razón al INAI,²¹ por lo que procede **sobreseer** en la presente controversia constitucional. Para ello, es posible resaltar dos líneas argumentativas, en atención a las diferentes posturas de los integrantes de este tribunal que optaron por la improcedencia.

36. La primera de ellas, sustentada en la sesión plenaria donde se resolvió este asunto por las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros

²⁰ Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

²¹ Ver como antecedente las controversias constitucionales: 9; 242 y 112 / 2019, las cuales guardan una estrecha similitud con el presente asunto, al referirse a acuerdos admisivos del recurso de revisión por parte del INAI.



Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, consiste en afirmar que el artículo 6o. constitucional, reformado el siete de febrero de dos mil catorce, estableció en el párrafo séptimo de la fracción VII, que las decisiones del INAI son inatacables:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"...

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. ..."



37. Sirve como sustento a esta línea argumentativa que, de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce, se advierte que la finalidad del legislador al incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, partía de la necesidad de restringir la revisión de las mismas por parte de los sujetos obligados. Al respecto, se expuso:²²

"Como es sabido, en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o a (sic) hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas puedan ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisables (sic) por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada.'

"Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este aspecto, sino en materia contundente y amplia.

"Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la legislación de la materia o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan." (énfasis añadido).

38. Asimismo, en las consideraciones del Dictamen de la Cámara de Senadores, se señaló que:²³

²² Cámara de Senadores, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), página 32.

²³ Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana,



"... El párrafo séptimo del inciso B) del artículo 6o. de la Constitución otorga definitividad e inatacabilidad a las resoluciones del organismo garante, estableciendo una excepción a dichas determinaciones conforme a lo siguiente:

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados."

"Se dota de definitividad e inatacabilidad a las determinaciones del órgano garante, con la finalidad de cumplir con varios de los principios que se han otorgado al organismo, entre ellos, el de eficacia, certeza y objetividad. Con ello las determinaciones de la autoridad no serán sujetas a revisión por parte de algún otro ente, así la información deberá entregarse de manera inmediata por las resoluciones en que hayan recaído, ya sean en el ámbito federal o local.

"Al dotar de definitividad e inatacabilidad a las resoluciones del órgano garante, es indispensable que las determinaciones que emitan sean completamente apegadas a derecho, respetando las garantías constitucionales y del debido proceso, ya que se generarán determinaciones que no pueden ser combatidas ante los órganos jurisdiccionales y por tanto, se convierte en una autoridad materialmente jurisdiccional; ello genera la necesidad de contar con un cuerpo legal que en sus determinaciones garanticen el apego a las normas y su interpretación así como la ponderación en garantías y derechos humanos a que hace referencia la nueva evolución del derecho constitucional; para conseguir las metas en materia de seguridad jurídica y legalidad, así como la ponderación de derechos en conflicto."

39. De lo anterior, se advierte que una interpretación teleológica de la norma deriva en que, para no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información, se buscó hacer excepcional la procedencia de los recursos para los sujetos obligados.

con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, páginas 272 y 273.



40. Sin embargo, este criterio relativo a una improcedencia de fuente constitucional no fue el razonamiento de todos los Ministros que conformaron la votación mayoritaria para sobreseer en el presente asunto.

41. Por su parte, una segunda línea argumentativa independiente fue desarrollada por el Ministro Pérez Dayán, quien consideró que, si bien debía sobreseer, tal cuestión se debía al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia. Este artículo establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. En esta disposición se regula la causa de improcedencia relativa a la falta de definitividad del acto que se impugna consistente en que al existir un procedimiento iniciado pero que no se ha agotado, quien cuenta con legitimación activa debe esperar hasta la conclusión de dicho procedimiento para impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio. Lo anterior encuentra apoyo en el criterio P./J. 12/99 del Tribunal Pleno que establece:

"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. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del



procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio."²⁴

42. Así, en el caso concreto, el instituto actor impugnó el auto mediante el cual el INAI admitió el recurso de revisión RR 6047/2019, interpuesto en contra de una respuesta dada a una solicitud de información en materia de estadística y geográfica generada, procesada y publicada por el INEGI. El acto combatido es un acto de trámite que indica la existencia de un procedimiento ya iniciado, pero que se encontraba pendiente de resolución, por lo que, dado su estado procesal, no existía determinación o resolución definitiva sobre el conflicto planteado y debía considerarse entonces que la controversia **resulta improcedente**, precisamente, por no haberse agotado la vía legalmente prevista para tal efecto.

43. De lo anterior, se concluye que, si bien en el presente asunto no existen consideraciones mayoritarias de este Tribunal Pleno respecto a la causa de improcedencia que da lugar al sobreseimiento, lo cierto es que una mayoría de seis Ministros, el Ministro González Alcántara Carrancá con voto aclaratorio, sí consideraron que debía sobreseerse en la presente controversia constitucional. Como se relató previamente, este resultado se alcanzó por diferentes razones, es decir, mientras cuatro Ministros consideraron que se actualiza una restricción de fuente constitucional contenida en el artículo 6o., otro sostuvo la falta de definitividad del acto impugnado, conforme al artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria.

44. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

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

²⁴ Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo IX, abril de 1999, página 275, registro digital: 194292.



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá con salvedades, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en esta controversia constitucional. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de diez de marzo de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS GRABACIONES DE AUDIO O VIDEO DE LOS OPERATIVOS DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA SE CONSIDERAN COMO INFORMACIÓN RESERVADA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, INCISO H, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DICHAS GRABACIONES DE AUDIO O VIDEO SE CONSIDERARÁN COMO INFORMACIÓN RESERVADA, Y", DE LA LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de febrero de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 66/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de la cual se impugna la constitucionalidad del artículo 36, fracción II, inciso h), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California.

I. Antecedentes y trámite

1. **Presentación.** Por escrito presentado el trece de agosto de dos mil dieciocho¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,² Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja

¹ Fojas 1 a 34 del expediente.

² Según se advierte del sello asentado en la foja 34 –vuelta– de los autos.



California, para plantear la invalidez del artículo 36, fracción II, inciso h),³ de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en dicha entidad federativa, al estimarla contraria a los artículos 1o., 6o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2, 9 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. **Conceptos de invalidez.** Dentro de su escrito inicial, el accionante adujo, en síntesis, que el precepto controvertido contiene una reserva legal genérica, absoluta y apriorística al derecho de acceso a la información en relación con toda información recabada en las grabaciones y filmaciones que se hagan durante el desarrollo de los operativos que lleven a cabo las autoridades de seguridad pública, incluida la que no se encuentre relacionada con razones de interés público y seguridad nacional, o la que derive de violaciones graves a derechos humanos.

3. Ello, porque dicho precepto contiene una reserva total, previa e indeterminada de información que, por regla general, debería ser pública, máxime porque la Constitución Federal sólo contempla dos supuestos para reservar información por un tiempo determinado.

4. Adicionalmente, aduce que, a pesar de que la norma impugnada establece una prohibición directa y genérica para acceder a las grabaciones y filmaciones de los operativos previamente referidos, remite a la ley de transparencia local para generar una expectativa de que tal información podrá hacerse

³ **Artículo 36.** En el uso de la fuerza pública y la planeación de operativos, siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios generales objeto de la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:

"...

II. Determinar el mando de la institución policial responsable del operativo, con las obligaciones siguientes:

"...

"h) Grabar y filmar el desarrollo del operativo desde el inicio hasta su conclusión. Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y el derecho a su acceso se ejercerá de conformidad con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California."²



pública, con lo que se pone de manifiesto que se trata de una disposición contradictoria.

5. A juicio de la accionante, a partir de lo anterior, es posible concluir que el artículo que se combate resulta contrario a los principios de máxima publicidad y seguridad jurídica y, por tanto, vulnera el derecho de acceso a la información.

6. Por otra parte, en concepto del actor, la reserva incluida en el precepto controvertido abarca la totalidad de las grabaciones y filmaciones de los operativos en los que se utilice la fuerza pública, aun cuando el estándar para determinar este carácter obliga a realizar un análisis casuístico para poder determinar si la difusión de la información puede, efectivamente, generar un daño a los intereses relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

7. La reserva impugnada no se encuentra sustentada en el interés público, el cual debe analizarse en cada caso concreto, pues el planteamiento contenido en el precepto controvertido es genérico y abarca todas las grabaciones y filmaciones derivadas del desarrollo de un operativo en el que se haga uso de la fuerza pública, con lo que se rompe con el sistema de excepcionalidad y se limita la información de forma injustificada.

8. Además, dicha reserva no se encuentra sujeta a una temporalidad concreta, determinada en función de un fin o periodo determinado y, por el contrario, se establece una prohibición permanente para acceder a la información, pese a lo cual, se hace una remisión a la ley local para generar un posible acceso por medio de ésta a la información, con lo que se vulnera el principio de seguridad jurídica.

9. La norma cuestionada restringe de forma desproporcionada el derecho de acceso a la información, pues al estar formulada de manera genérica y previa impide realizar un ejercicio de ponderación y llevar a cabo una prueba de daño de manera casuística para determinar qué información debe ser clasificada y cuál será pública.



10. Aunado a lo anterior, la limitación que se considera inconstitucional no resiste un test de proporcionalidad pues establece una calificación absoluta, *a priori* y *ex ante* con lo que invierte la regla general de publicidad prevista en el artículo 6o. de la Ley Fundamental, no privilegia otras medidas menos lesivas para el ejercicio del derecho que regula y debería prevalecer, y evidencia una desproporción entre el fin constitucional que persigue –garantizar la seguridad pública– y el resultado de la medida planteada –restricción injustificada del derecho de acceso a la información pública–.

11. Así, frente a una medida normativa tan amplia, que desborda por completo los criterios que podrían justificarla (interés público y seguridad nacional) y termina por abarcar un sinnúmero de supuestos de información no relacionada estrictamente con los ámbitos que pretende regular, lo conducente es declarar su inconstitucionalidad, en tanto que impide que la reserva de información se actualice como una excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se le solicite.

12. Finalmente, el dispositivo jurídico controvertido violenta los derechos de seguridad jurídica y legalidad al ser contrario a lo que mandata el Texto Constitucional y genera incertidumbre al no acotar debidamente la actuación de la autoridad frente a los particulares en razón de que, como se ha adelantado, establece una reserva genérica y, a la vez, contiene una expectativa de acceso a la información.

13. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de catorce de agosto de dos mil dieciocho,⁴ el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 66/2018 y, por razón de turno, designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento respectivo.

14. Atento a lo anterior, por diverso acuerdo de quince de agosto de dos mil dieciocho,⁵ el Ministro instructor admitió a trámite esta acción de inconsti-

⁴ Foja 39.

⁵ Fojas 40 a 42.



tucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes, y dio vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

15. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California. La presidenta y la secretaria de la Mesa Directiva de la Vigésima Segunda Legislatura del Estado rindieron el informe⁶ a cargo del Poder Legislativo en el que manifestaron, sustancialmente, lo siguiente:

a) Los conceptos de invalidez que formula la accionante no demuestran la afectación que la norma impugnada causa sólo por establecer que las grabaciones realizadas en el desarrollo de los operativos serán consideradas como información reservada y, por el contrario, conforme a lo dispuesto en la normativa estatal aplicable en materia de transparencia será posible limitar la que pueda comprometer la seguridad pública o causar perjuicio al cumplimiento de las leyes, la prevención o verificación de los delitos, siempre que no lesione derechos humanos o esté relacionada con actos de corrupción.

b) La disposición impugnada no violenta los principios de legalidad y seguridad jurídica de los gobernados, pues éstos conocen el tipo de información a la que tienen acceso, así como aquella que por razones de seguridad nacional y pública se encuentra restringida.

c) La remisión que hace el artículo controvertido a la ley de transparencia local sirve para armonizar el sistema normativo y, de esta forma, por un lado, permitir que se valore el contenido de las grabaciones a la luz de las disposiciones de la ley de transparencia para determinar si es violatoria de derechos humanos y, de esta forma, impedir que sea reservada y, por otro, para sujetar la limitación a la temporalidad en ella establecida.

16. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Por su parte, dentro de su informe,⁷ el secretario general de Gobierno del Estado, en

⁶ Fojas 192 a 213.

⁷ Fojas 130 a 147.



representación del Poder Ejecutivo Local, sostuvo, medularmente, que la norma combatida se encuentra encaminada a proteger el interés público y, por ende, está en armonía con la Constitución Federal; pues, de conformidad con la normativa estatal aplicable, los operativos policiales serán llevados a cabo cuando sea necesario el uso de la fuerza pública para la detención de una persona, de forma que el precepto impugnado no regula cualquier actividad que llevan a cabo los elementos policiales sino, únicamente, las estrategias planeadas para el fin antes indicado.

17. Por tanto, a juicio del Poder Ejecutivo, la reserva contenida en el numeral cuestionado se encuentra encaminada a proteger cuestiones de interés público, pues la finalidad de los operativos está íntimamente relacionada con la seguridad pública y la impartición de justicia, máxime que éstos son generados a raíz de las detenciones en flagrancia y las realizadas en cumplimiento a órdenes giradas por la autoridad jurisdiccional, por lo que las grabaciones que resulten de ellos pueden constituir elementos de prueba o ser objeto de valoración por la autoridad judicial.

18. Además, señaló que la reserva combatida es congruente con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información estatal que contiene una hipótesis de reserva relativa a las cuestiones relacionadas con la prevención, investigación y persecución de los delitos, como serían las grabaciones de audio y video que resulten de los operativos generados para la detención de una persona.

19. Adujo que, de esta forma, no reservar el acceso a estas grabaciones atentaría contra el interés público, pues en ellas se contiene una gran cantidad de información relacionada con hechos delictivos, probables responsables, víctimas, testigos y otros elementos que, de ser revelados a la sociedad, podrían entorpecer las investigaciones y generar deficiencias en la impartición de justicia, a lo que debe agregarse que la difusión de este material vulneraría la vida privada y datos personales de quienes aparezcan en él y pondría en riesgo su integridad.

20. Por otro lado, manifestó que en congruencia con lo dispuesto por la normativa de transparencia y acceso a la información de la entidad, el precepto



combatido no podría reservar cuestiones que involucren violaciones graves a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o información relacionada con actos de corrupción, además de que la limitación siempre será fundada y motivada y se apoyará en la prueba de daño, y podrá tener ese carácter un periodo máximo de cinco años que, excepcionalmente, podrá ser ampliado por dos años más, siempre y cuando subsistan la causas que dieron origen a esa clasificación.

21. Finalmente, el Ejecutivo Local señaló que no son sostenibles la incongruencia y falta de certeza que acusa la parte actora, pues la norma impugnada remite a la legislación local de transparencia para regular la restricción que contempla, dado que es la ley especial que prevé de manera específica los supuestos o hipótesis que pudieran generarse en torno a su aplicación.

22. Opinión de la Procuraduría General de la República. Mediante escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho,⁸ el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República formuló pedimento en el presente asunto y manifestó, en esencia, que la norma controvertida es parte del sistema de seguridad pública del Estado y no contraviene el principio de máxima publicidad, pues la restricción en ella contenida encuentra una justificación legítima y no es absoluta.

23. Esto, pues los operativos de las instituciones policiales inciden en la seguridad pública y, por tanto, divulgar la información relativa es susceptible de comprometerla y, eventualmente, afectar la vida y seguridad de los integrantes de las instituciones policiales que intervienen en ellos e, incluso, la prevención, investigación y persecución de los delitos.

24. Además, la reserva no es absoluta, ya que el propio artículo impugnado prevé el mecanismo para acceder a la información relativa, el cual está contenido en la ley de transparencia del Estado de Baja California, conforme a la cual, no se podrá invocar este carácter cuando estén involucradas violaciones graves

⁸ Fojas 492 a 523.



a los derechos humanos, delitos de *lesa* humanidad o información relacionada con actos de corrupción; además de que la reserva se dará después de recibida la solicitud atinente y que, de actualizarse, deberá justificarse la negativa a entregar lo requerido, la cual, además, deberá ajustarse a los plazos previstos en la normativa estatal que regula la materia de transparencia y acceso a la información pública.

25. Desde esta perspectiva, la remisión que hace el dispositivo combatido a la ley de transparencia estatal no violenta el principio de seguridad jurídica, sino que tiene por objeto que los particulares tengan conocimiento cierto de la norma aplicable en caso de que pretendan ejercer ese derecho y, por tanto, brinda certeza respecto de los mecanismos de acceso a la información pública.

26. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite respectivo, en proveído de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho⁹ se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

II. Competencia

27. 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), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, pues en este asunto se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

III. Oportunidad

28. Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

⁹ Fojas 534 y 535.



29. La Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California fue publicada mediante Decreto Número 233 en el Periódico Oficial de la entidad de trece de julio de dos mil dieciocho¹⁰ y, por ende, el plazo legal¹¹ para promover la presente acción transcurrió entre el jueves catorce del mes y año indicados y el domingo doce de agosto de dos mil dieciocho.

30. Como se indicó en el apartado de antecedentes de este fallo, el escrito inicial se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el trece de agosto de dos mil dieciocho,¹² esto es, el día hábil siguiente al de su vencimiento, por lo que debe concluirse que su presentación fue oportuna, en términos de lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

IV. Legitimación

31. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

¹⁰ Fojas 246 a 257.

¹¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

¹² Según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 34 del expediente.

¹³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

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



32. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero,¹⁴ en relación con el 59,¹⁵ ambos de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

33. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.¹⁶

34. Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I,¹⁷ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18¹⁸ de su reglamento interno, y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI,¹⁹ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

35. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California con la Constitución

¹⁴ **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."

¹⁵ **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."

¹⁶ Foja 35 del expediente.

¹⁷ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

¹⁸ **Artículo 18.** 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."

¹⁹ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "...

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



General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos de acceso a la información pública, seguridad jurídica, legalidad y máxima publicidad.

36. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

V. Análisis de las causales de improcedencia

37. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California no formulan motivo de improcedencia en el presente medio de impugnación, y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio que se actualice alguno, por lo que a continuación se procede al estudio de fondo del asunto.

VI. Análisis de los conceptos de invalidez

38. El precepto que se tilda de inconstitucional en el presente medio impugnativo refiere, esencialmente, que el mando de la institución policial responsable del uso de la fuerza pública y la planeación de operativos en el Estado de Baja California estará vinculado a grabarlos y filmarlos desde su inicio hasta su conclusión.

39. En relación con esta obligación impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se establece que el material que se obtenga de estas grabaciones se considerará como información reservada, aunque podrá accederse a éste de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado.

40. Lo anteriormente referido se encuentra previsto en el artículo 36, fracción II, inciso h), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en la entidad, en los términos literales siguientes:

"Artículo 36. En el uso de la fuerza pública y la planeación de operativos, siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios generales objeto de la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:



"...

"II. Determinar el mando de la institución policial responsable del operativo, con las obligaciones siguientes:

"...

"h) Grabar y filmar el desarrollo del operativo desde el inicio hasta su conclusión. **Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada**, y el derecho a su acceso se ejercerá de conformidad con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California."

41. Para controvertir esta disposición, la accionante plantea, en esencia, que:

a) La norma controvertida contiene una reserva legal genérica, absoluta, total, previa, indeterminada, directa y apriorística en relación con toda la información recabada en las grabaciones y filmaciones que se hagan durante el desarrollo de los operativos que lleven a cabo las autoridades de seguridad pública la cual, además, no está sustentada en el interés público, ni se encuentra sujeta a una temporalidad concreta, e impide realizar un análisis casuístico de ponderación y prueba de daño para determinar si la difusión de la información, efectivamente, genera un daño a los intereses relevantes tutelados a nivel constitucional.

b) A pesar de lo anterior, remite a la ley de transparencia local para generar una expectativa de que tal información podrá hacerse pública, lo que evidencia que es contradictoria y vulnera el principio de seguridad jurídica; y,

c) La reserva combatida no resiste un test o análisis de proporcionalidad.

42. Pues bien, en el proyecto de resolución de este asunto que se presentó a consideración del Pleno de este Alto Tribunal se propuso declarar la invalidez del artículo 36, fracción II, inciso h), en su porción normativa "Dichas grabaciones de audio o video serán consideradas información reservada, y", de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California, por violación a los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la infor-



mación que reconoce el artículo 6o. constitucional, respecto del cual en sesión pública de diez de febrero de dos mil veinte se expresó a favor una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

43. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 36, fracción II, inciso h), en su porción normativa "Dichas grabaciones de audio o video se consideran como información reservada, y", de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 235, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de julio de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

44. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad.

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

Notifíquese; y, en su oportunidad, archívese este expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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



Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 36, fracción II, inciso h), en su porción normativa "Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y", de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 235, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 36, fracción II, inciso h), en su porción normativa "Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y", de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 235, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de julio de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE DETERMINA IMPROCEDENTE UNA SOLICITUD DE INDULTO. SE SURTE A FAVOR DEL JUZGADOR EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL CENTRO PENITENCIARIO DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 95/2020. ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 24 DE MARZO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN.

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

3. Esta Primera Sala es competente³ para conocer de esta contradicción de tesis denunciada por parte legitimada.⁴

³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, 37, párrafo



III. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

4. Esta Primera Sala ha interpretado que los requisitos⁵ para la existencia de una contradicción son, a saber: a) necesidad de ejercicio interpretativo mediante el arbitrio judicial de los tribunales contendientes; b) existencia de un punto de toque en los ejercicios interpretativos en torno a un mismo problema jurídico y, finalmente, c) posibilidad de formular una genuina pregunta jurídica.

5. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, se satisface el requisito. Los Tribunales Colegiados contendientes realizaron un ejercicio interpretativo aplicando su arbitrio judicial para llegar a la solución del asunto puesto a su consideración.

6. El **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (denunciante)**, resolvió el conflicto competencial 3/2020 de las características siguientes:

- Una persona en representación de otra reclusa en el Centro de Reinserción Social con sede en Aquiles Serdán, Chihuahua, solicitó al Ejecutivo Federal el indulto de la pena que le fue impuesta por la comisión del delito de uso de mo-

primero, 81, párrafo primero y 86, párrafo segundo del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y punto segundo, fracción VII (aplicado en sentido contrario) del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo atañe a la materia penal, cuya especialidad corresponde a esta Sala.

⁴ En virtud de que fue formulada y suscrita por una Magistrada integrante del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Esta Primera Sala observa que la Ley de Amparo, en su artículo 227, fracción II, línea tercera, expresamente faculta a los "integrantes" de los Tribunales Colegiados a formular la denuncia respectiva. Luego entonces, si la Magistrada Silvia Estrever Escamilla es una integrante del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, es indudable que cuenta con legitimación para formular la presente denuncia.

⁵ Tales requisitos se encuentran en la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época,» Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 123 y número de registro digital: 165076. Igualmente, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época,» Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 122 y número de registro digital: 165077.



neda falsa. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal determinó improcedente la solicitud, mediante oficio 1.4579/2019. La solicitante promovió amparo indirecto.

- El Juzgado Noveno de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México declinó su competencia al considerar que el lugar de ejecución del acto reclamado es donde el quejoso se encuentra privado de su libertad. El Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua, no aceptó la competencia planteada al estimar que la ejecución del acto reclamado, en caso de concederse, consistiría en dar trámite a la solicitud ante las autoridades responsables con sede en la Ciudad de México. El Juzgado declinante insistió en su incompetencia y, por tanto, se entabló el conflicto competencial.

- El Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determinó que el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua era el competente para conocer del amparo indirecto. A su juicio, conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo, párrafo primero, era competente para conocer del asunto el Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar donde se encuentra ubicado el Centro de Reinserción Social en que estuviere recluso el sentenciado al momento de que se determinó improcedente su solicitud de indulto. Sostuvo que, si se había hecho consistir el acto reclamado en la determinación de improcedencia del indulto, el Juez de Distrito de la jurisdicción en que el quejoso cumple la pena era competente.

- Como razón independiente, en apoyo a su criterio, citó las tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/2014 (10a.) y 1a./J. 48/2005 emitidas por esta Primera Sala, concernientes a beneficios preliberacionales.

7. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, resolvió el amparo en revisión 388/2017 de las características siguientes:

- Una persona sentenciada por la comisión de los delitos de violación a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y contra la Salud en la modalidad de tráfico de clorhidrato de cocaína, estando reclusa en el Centro Federal de Readaptación Social Número Dos "Occidente" solicitó del Ejecutivo Federal el indulto de la pena. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal determinó improcedente la solicitud por oficio I. 1127/2016. El solicitante promovió amparo. El sentenciado fue trasladado al Centro Federal de Readaptación Social Número



Diecisiete, en Tomatlán, Michoacán. El Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal del Estado de Jalisco negó el amparo. El quejoso interpuso recurso de revisión.

- El Tribunal Colegiado determinó que el Juzgado de Distrito que había emitido la sentencia impugnada era incompetente para resolver el amparo planteado. En un primer momento recordó las hipótesis previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, relativas al conocimiento del juicio de amparo. Posteriormente señaló que, toda vez que el acto reclamado fue el oficio que determinó la improcedencia de la solicitud de indulto emitido por el Titular del Ejecutivo Federal y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, con residencia en la Ciudad de México, debía aplicarse la regla prevista en el artículo 36 de la Ley de Amparo. Ello, al estar vinculado con la libertad del quejoso, es decir, con el beneficio de indulto de la condena.

- El Tribunal Colegiado citó la jurisprudencia 1a./J. 15/2017 (10a.). El Colegiado determinó que "En este sentido, se insiste que como en el caso que nos ocupa, el acto reclamado se hace consistir en el acuerdo ... en que se declaró improcedente el indulto de la pena impuesta al quejoso ... quien si bien (a la fecha de presentación de la demanda) se encontraba recluso en el Centro Federal de Readaptación Social número 2 'Occidente', en el Salto, Jalisco, ello no conduce a estimar el lugar de reclusión como la jurisdicción rectora, sino al lugar donde residen las autoridades emisoras de dicho acto, que en el caso es la Ciudad de México." De ahí, concluyó que los Juzgados de Distrito con jurisdicción en el territorio de las autoridades responsables eran los competentes para resolver el juicio de amparo, independientemente del lugar en que se encontrara recluso el quejoso.

8. De la relatoría anterior se evidencia que los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de emplear su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a la solución del caso sometido a su consideración. En ambos casos ejercieron el razonamiento jurídico para determinar cuál Juzgado de Distrito era competente para conocer de un juicio de amparo indirecto promovido contra el oficio de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal que determinó improcedente el indulto solicitado por una persona reclusa en un Centro de Readaptación Social.



9. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. A juicio de esta Primera Sala, se cumple el requisito al existir dos posturas contradictorias para resolver un mismo problema jurídico, como se explicará a continuación:

10. Ambos Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto a la competencia de los Juzgados de Distrito para conocer de un amparo indirecto promovido por una persona recluida en un Centro de Readaptación Social contra el oficio emitido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal que determinó improcedente el indulto solicitado. En ambos casos, los Colegiados dilucidaron respecto a si el Juzgado de Distrito competente para conocer del amparo indirecto era el de la jurisdicción del Centro de Readaptación Social o el del territorio de la autoridad responsable que, al ser la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, era de la Ciudad de México.

11. Así, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostuvo que el Juzgado de Distrito competente para conocer del juicio de amparo promovido contra el oficio que determinó la improcedencia del indulto solicitado era el de la jurisdicción del Centro de Readaptación Social. A su juicio, era aplicable la hipótesis primera contemplada en el artículo 37 de la Ley de Amparo, toda vez que el acto reclamado tendría efectos en el lugar donde se encontraba recluido el solicitante.

12. El Colegiado, en analogía, citó las tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/2014 (10a.) y 1a./J. 48/2005, resaltando que es así ya que el reo se encuentra privado de la libertad al momento de hacer su solicitud de concesión de alguno de los beneficios previstos en la ley para suspender la ejecución de la pena de prisión.

13. Por el contrario, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito sostuvo que el Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar de residencia de la autoridad responsable era el competente para resolver el juicio de amparo promovido contra el oficio que determinó improcedente el indulto solicitado. Para ello, interpretó en un primer momento el artículo 37 de la Ley de Amparo. No obstante, a su juicio, resultaba aplicable el artículo 36 de dicha norma, toda vez que el acto reclamado estaba vinculado con la libertad del quejoso. Esto es, con el beneficio de indulto de la condena. El Colegiado citó en analogía, la tesis 1a./J. 15/2017 (10a.). Posteriormente, el Colegiado determinó que en el caso



era competente el Juzgado de Distrito con jurisdicción en la Ciudad de México dado que la autoridad responsable tenía su domicilio en dicho lugar y el acto reclamado era el oficio que determinó improcedente el indulto solicitado.

14. Así entonces, como fue previamente advertido, es posible apreciar que los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar supuestos fácticos idénticos. Esto es, ambos Colegiados conocieron de asuntos derivados de casos en que una persona recluida en un Centro de Readaptación Social solicitó al Ejecutivo Federal el indulto de la pena que le fue impuesta con motivo de la comisión de un ilícito. En ambos casos, el amparo indirecto fue promovido contra el oficio emitido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal que determinó improcedente el indulto solicitado.

15. Además de que los casos fueron idénticos, los Colegiados llegaron a soluciones jurídicas distintas. Mientras que el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostuvo que el Juzgado de Distrito competente era el de la jurisdicción del Centro de Readaptación Social porque el acto reclamado tendría efectos en el lugar donde se encontraba recluido el solicitante, resultando aplicable la hipótesis primera del artículo 37 de la Ley de Amparo; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito dijo que el Juzgado de Distrito competente era el de la jurisdicción de la autoridad responsable, porque el acto reclamado estaba vinculado con la libertad del quejoso, de modo que el artículo aplicable era el 36 y no el 37 de la Ley de Amparo.

16. No es óbice para sostener la existencia de un punto de toque el hecho de que en un caso se hubiese analizado un amparo en revisión y en el segundo un conflicto competencial. La diferencia de procesos (y tampoco el tipo de delitos) no influyó en el análisis de los Tribunales Colegiados porque ambas resoluciones determinaron criterios jurídicos sobre competencia para conocer de un amparo indirecto cuando el acto reclamado fuese el oficio emitido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en que se determinaba la improcedencia de una solicitud de indulto.

17. Por último, no pasa inadvertido para esta Primera Sala que los Tribunales Colegiados contendientes citaron, en apoyo a su estudio autónomo, las jurisprudencias 1a./J. 14/2014 (10a.), 1a./J. 48/2005, y 1a./J. 15/2017 (10a.). Sin embargo, los Tribunales Colegiados efectuaron argumentos propios, diferenciados a



la jurisprudencia para sustentar su determinación por lo que no puede considerarse que esta contradicción sea improcedente por constituir una simple aplicación de jurisprudencia lo realizado por los Tribunales Colegiados.

18. Esta Primera Sala recuerda que los beneficios preliberacionales y el indulto son instituciones jurídicas distintas, como se explicará más adelante. De ahí que la cita de las jurisprudencias previamente referidas fueran meros criterios de apoyo para la interpretación autónoma realizada por los Tribunales Colegiados contendientes y no se trate de su simple aplicación, pues es claro que tal jurisprudencia no zanja expresamente el tema atinente a la competencia para conocer de un amparo indirecto en que se impugne una resolución que determine la improcedencia del indulto solicitado al Ejecutivo Federal, sino abordan diferente temática (beneficios preliberacionales). En ese sentido, su interpretación acerca de la hipótesis competencial específica produjo un diferendo contradictorio y no se limitaron a aplicar jurisprudencia.

19. A una conclusión similar arribó esta Primera Sala en la contradicción de tesis 363/2015 en que se dilucidó el órgano competente para conocer de un amparo indirecto en contra de la resolución pronunciada por un Tribunal Unitario de Circuito en un incidente de libertad anticipada y en el cual también se había invocado la jurisprudencia 1a./J. 14/2014. Así, en la contradicción de tesis 363/2015, afirmamos que los órganos colegiados habían determinado ejercer su arbitrio interpretativo en torno a la aplicabilidad de la jurisprudencia.

20. Ante ello, resulta claro que la presente contradicción de tesis existe y no puede resultar improcedente porque 1) las resoluciones efectuaron estudios autónomos y no se limitaron a aplicar jurisprudencia; 2) En la contradicción de tesis 363/2015 nos enfrentamos a un caso de un tópico sustancialmente similar al presente en el que también se citó dicha jurisprudencia 1a./J. 14/2014 y consideramos existente y procedente tal contradicción de tesis.

21. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito también se cumple. Considerando lo señalado, se estima que el punto de contacto a dilucidar es el siguiente:

¿Cuál Juzgado de Distrito es competente para conocer de un juicio de amparo indirecto promovido contra el oficio de la Consejería Jurídica del Ejecutivo



Federal que determinó la improcedencia de un indulto solicitado por una persona recluida en un Centro de Readaptación Social?

IV. ESTUDIO DE FONDO

22. Una vez clarificada la existencia de la contradicción, esta Primera Sala dará respuesta a la pregunta toral de la misma. En la especie nos encontramos ante diferendos interpretativos derivados de delimitar la competencia de resolución de un amparo indirecto promovido contra el oficio de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mediante el cual se determina la improcedencia de una solicitud de indulto.

23. Reglas de competencia del amparo indirecto. Para determinar la competencia del juicio de amparo indirecto, debe acudirse a las reglas de competencia previstas de la Ley de Amparo.

24. La Ley de Amparo consagra diferentes reglas competenciales en materia de amparo indirecto. Por un lado, una competencia que podríamos denominar "genérica" en la que establece tres reglas distintas para atribuir competencia en amparo indirecto. Por otro lado, los artículos 36 y 38 contienen reglas especiales de competencia cuando las autoridades responsables sean Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

25. Es decir, existen reglas especiales sólo aplicables a determinadas autoridades responsables (Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito) y otras reglas "generales", aplicables al resto de las autoridades responsables.

26. En la hipótesis fáctica analizada por ambos Tribunales Colegiados y que esta contradicción de tesis aborda, los actos reclamados eran las resoluciones de la Consejería Jurídica Federal (teniendo como autoridad responsable al presidente de la República y al consejero jurídico del Ejecutivo Federal). Por ello, resulta claro que no había un Juzgado de Distrito o Tribunal Unitario fungiendo como autoridad responsable, lo que excluye de aplicación las reglas especiales de los artículos 36 y 38 citadas. En ese sentido, para determinar la competencia en el caso a estudio únicamente se impone estudiar la fijación competencial genérica del artículo 37 de la Ley de Amparo.



27. El artículo 37 de la Ley de Amparo establece tres reglas distintas de tracto sucesivo para determinar la competencia en amparo indirecto atendiendo a si el acto reclamado tiene ejecución unívoca, plural o carece de ejecución material. A saber, es competente, en términos del citado numeral:

1) El Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado (hipótesis de atribución competencial ante un acto de ejecución materia unívoco).

2) El Juez de Distrito en cuya jurisdicción se presente la demanda si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos (hipótesis de atribución competencial ante actos de potencial ejecución plural); y

3) El Juez de Distrito ante el que se presente la demanda si el acto reclamado no requiere ejecución material (hipótesis de acto reclamado sin ejecución material).⁶

28. A la luz del precepto, esta Primera Sala considera primordial el determinar si la resolución de la Consejería Jurídica Federal que determina improcedente una solicitud de indulto tiene ejecución material y, en su caso, donde surte efectos materiales dicha ejecución.

29. La trascendencia de determinar lo anterior es evidente. En caso de que se considere que la determinación de improcedencia del indulto tiene ejecución material unívoca (hipótesis 1 del artículo 37 de la Ley de Amparo), bastaría con dilucidar en qué lugar debe ejecutarse tal acto, dónde trata de ejecutarse, dónde se está ejecutando o se ejecutó, para fincar la competencia. En cambio, si considerásemos que ese acto tiene ejecución material de naturaleza plural, bajo la

⁶ Hipótesis interpretada en la contradicción de tesis 389/2013 y su jurisprudencia derivada 1a./J. 17/2014, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 6, Tomo I, mayo de dos mil catorce, página 500 y número de registro digital: 2006529.



hipótesis 2 del artículo 37 de la Ley de Amparo (por poderse ejecutar en diversos lugares o comenzó a ejecutarse en uno de ellos y siguió ejecutándose en diverso), entonces el juzgador competente sería aquel ante el cual se presentó la demanda. Finalmente, si considerásemos que dicho acto no requiere ejecución material (hipótesis 3 del artículo 37 de la Ley de Amparo), sería competente el Juez ante el cual se presente la demanda.

30. Naturaleza de la determinación de improcedencia de una solicitud de indulto realizada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En la presente contradicción de tesis, el acto reclamado que analizaron los Tribunales Colegiados se compone idénticamente de dos elementos, por un lado, el hecho de que recaigan sobre una petición atinente al indulto y, por el otro, la circunstancia de que esa petición haya sido resuelta en un sentido "improcedente".

31. En primer término, esta Suprema Corte, actuando en Tribunal Pleno, ha sostenido que el indulto no es una institución vinculada con la duración o modificación de las penas, sino una facultad discrecional del Poder Ejecutivo para extinguirla.⁷ Afirmamos que en el caso del Ejecutivo Federal (hipótesis específicamente actualizada en los actos reclamados apreciados por los Tribunales Colegiados), tal facultad se consagraba en el artículo 89, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32. Así, la doctrina⁸ ha definido al indulto como: "el acto del Ejecutivo Federal aplicado a un caso penal concreto que conlleva la extinción de la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad". Ante ello, podría sostenerse que el indulto es una concesión del Poder Ejecutivo⁹ de naturaleza discrecional y que la legislación ha acotado al cumplimiento de deter-

⁷ Así se pronunció el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 34/2016, resuelta el veinte de febrero de dos mil veinte, párrafo 60, página 39.

⁸ Veredín, Julio, "Artículo 89, fracción XIV", en Cossío, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, página 1352.

⁹ Como afirmamos en la tesis 1a. XXXIV/2013 (10a.), de rubro: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA E INDULTO. SON INSTITUCIONES DIFERENTES CON CARACTERÍSTICAS PROPIAS, POR LO QUE EL PRIMERO NO CONSTITUYE UN MEDIO PARA OBTENER EL SEGUNDO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Décima Época», Libro XVII, Tomo 1, febrero de dos mil trece, página 834 y número de registro digital: 2002881.



minados requisitos (en el caso Federal, previstos en los artículos 97 y 97 Bis del Código Penal Federal). El cumplimiento de tales requisitos no obliga al Ejecutivo Federal a la concesión del indulto, sino que tales requisitos son un presupuesto para que el Ejecutivo pueda decidir si ejerce o no su facultad de carácter discrecional.

33. Por ello, en síntesis, para la concesión de un indulto, en términos generales, es necesario en primer lugar que: 1) se satisfagan los requisitos de procedencia previstos en la legislación y 2) que el Ejecutivo Federal, en uso de la discrecionalidad normativa que consagra dicho precepto, determine conceder dicha medida en su ámbito propio de valoración.

34. En el presente caso, los Colegiados conocieron precisamente de asuntos derivados de amparos indirectos contra el oficio de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal que determinó la improcedencia del indulto. Esto es, en ninguno de los casos, la autoridad responsable entró al fondo de la solicitud de indulto, sino que se limitó a determinar si era procedente dar trámite a ésta conforme a los requisitos previstos en el Código Penal Federal.

35. Dicha improcedencia implica que la autoridad responsable consideró que las solicitudes de indulto no se encontraban siquiera bajo los supuestos de habilitación prefijados por ley, por lo cual no había lugar siquiera a realizar un análisis sobre la posibilidad del ejercicio de la facultad discrecional del Ejecutivo Federal por no estar en una hipótesis en que la ley lo habilitase a ello. Podríamos decir que la improcedencia implicó la ausencia de consideración de los méritos de la solicitud de indulto ante la falta de requisitos formales (el encuadre en las hipótesis habilitativas en las cuales el Ejecutivo Federal podría ejercer dicha facultad). Por tanto, esta determinación de improcedencia, claramente implicó que no se otorgase el indulto al solicitante y que permaneciese cumpliendo la pena privativa de libertad a la que había sido sentenciado.

36. Solución jurídica. Esta Primera Sala considera que la resolución de la Consejería Jurídica Federal mediante la cual se determina la improcedencia de una solicitud de indulto sí tiene efectos materiales y, por ello, es aplicable la regla competencial prevista en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo.



37. Para ello, esta Sala recuerda que se enfrentó a una hipótesis muy similar por sus razones jurídicas, aunque distinta fácticamente, al resolver la contradicción de tesis 51/2013.¹⁰

38. En la contradicción de tesis 51/2013, esta Primera Sala se enfrentó a la cuestión de determinar qué juzgado es competente para conocer y resolver un juicio de amparo indirecto que se promueve en contra de un acto emitido por un Juez de Distrito, consistente en la negativa para conocer de un incidente de libertad anticipada.

39. En esta contradicción de tesis, afirmamos que cuando una persona solicita la concesión de un beneficio preliberacional al encontrarse privada de su libertad, si no se da trámite a dicho incidente:

"... es indudable que continuará privada de su libertad en el lugar destinado para su reclusión. En el mismo caso, ante la negativa de la procedencia del beneficio, ello implica que la persona debe seguir privada de su libertad.

"En ese tenor, conforme a la citada regla de competencia, al continuar la situación de privación de libertad personal del individuo, dicho acto se seguirá ejecutando en el lugar donde se encuentra recluso y, por tanto, es competente para conocer del juicio de garantías un Juez de Distrito en cuya jurisdicción se ubique el domicilio del centro penitenciario en que esté recluso."

40. Es decir, en la contradicción de tesis 51/2013, esta Primera Sala claramente siguió el criterio de que, si al solicitar un beneficio preliberacional éste se negaba o no se le daba trámite siquiera,¹¹ dicho acto tenía una ejecución material en el lugar en donde el individuo cumplía su sanción privativa de libertad.

¹⁰ Resuelta por esta Primera Sala en sesión de cuatro de diciembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, así como de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¹¹ Expresamente la jurisprudencia derivada sostiene "cuando se niegue el beneficio o no se dé trámite a la solicitud indicada, resulta competente para conocer del juicio de amparo el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se ubique el centro penitenciario donde el sentenciado esté recluso".



41. De dicho asunto emanó la jurisprudencia 1a./J. 14/2014,¹² de rubro y texto siguientes, cuya importancia mayúscula torna aceptable su transcripción.

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE DECLARA INCOMPETENTE UN JUEZ DE DISTRITO PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL INCIDENTE DE LIBERTAD ANTICIPADA PROMOVIDO POR EL SENTENCIADO. SE SURTE A FAVOR DEL JUZGADOR EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL CENTRO PENITENCIARIO DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO. A partir de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, en vigor a partir del 19 de junio de 2011, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen y modificación y duración de las penas, lo cual originó, entre otras cuestiones, que sea el Juez de ejecución y no una autoridad administrativa quien debe resolver sobre la petición de libertad anticipada. Ahora bien, para determinar cuál es el juzgador competente para conocer del juicio de amparo indirecto contra la resolución por la cual se declaró incompetente un Juez de Distrito para pronunciarse sobre el incidente de libertad anticipada promovido por el sentenciado en distinta jurisdicción del lugar donde compurga su pena, debe acudirse a la regla competencial contenida en el artículo 36 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, y no a la excepcional prevista en el artículo 42 de la propia ley, pues esta última se refiere a los casos en que se señale a todos los Jueces o tribunales unitarios de un distrito o circuito, respectivamente, como autoridades responsables, o que derivado de una serie de impedimentos no hubiere en el distrito o circuito de que se trate, órgano jurisdiccional que esté en aptitud de conocer y resolver un caso determinado. Lo anterior es así, ya que en el citado artículo 36 se prevén tres reglas para fijar la competencia de los jueces de distrito, a saber: a) cuando en su jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado; b) cuando el acto haya comenzado a ejecutarse en un distrito y siga ejecutándose en otro, será competente cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención; y, c) cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada. Por tanto, si se

¹² Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, página 633 y de número de registro digital: 2006160.



toma en cuenta que el reo está privado de su libertad cuando solicita la concesión de alguno de los beneficios previstos en la ley para suspender la ejecución de la pena de prisión, es indudable que conforme a la primera regla de competencia citada, dicho acto se seguirá ejecutando en el lugar donde aquél esté recluido y, por ende, cuando se niegue el beneficio o no se dé trámite a la solicitud indicada, resulta competente para conocer del juicio de amparo el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se ubique el centro penitenciario donde el sentenciado esté recluido."

42. Esta consideración referida en la relatoría anterior siguió lo ya afirmado en la contradicción de tesis 141/2004-PS. Así, esta Primera Sala ya había sostenido previamente que la omisión de proveer sobre la libertad anticipada es un acto que tiene una ejecución material y que, por tanto, era competente el juzgador del lugar en que el quejoso se encontrase recluido, por ubicarnos en la hipótesis primera del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada (cuya naturaleza es idéntica al de la hipótesis primera del artículo 37 del párrafo primero de la Ley de Amparo vigente).

43. En ambos asuntos reiteramos expresamente que para efectos de la competencia "... la libertad personal de los individuos no sólo se afecta a través de actos de autoridad que tengan como consecuencia material privar al gobernado de la libertad personal que en ese momento disfrute, sino que tal afectación también surge a la vida jurídica con actos que determinen, de alguna manera, la permanencia del gobernado en su situación actual de privación de libertad personal o modifiquen las condiciones en que tal privación deba ejecutarse."

44. Por tanto, de ambos precedentes esta Sala extrae que nuestra jurisprudencia claramente ha afirmado dos premisas fundamentales:

a) La negativa de conceder o tramitar un beneficio preliberacional que puede traer por consecuencia la libertad del sentenciado tiene una ejecución material y que, por tanto, es competente para conocer de dicha demanda el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se encuentre el centro penitenciario al ser éste el lugar en que está recluido el quejoso.

b) Ello ocurre a consecuencia de que los actos que determinen la permanencia del gobernado (como lo es la negativa u omisión de trámite de un beneficio



preliberacional) en su lugar de reclusión generan una consecuencia material, es decir, una ejecución material.

45. En el presente caso, esta Primera Sala observa que, a pesar de sus diferencias sustanciales, comparten ambos la característica b), observada en la interpretación de la Sala, a saber, que su negativa o no tramitación determina la permanencia del gobernado en su lugar de reclusión y, ante ello, generan una ejecución material.

46. Los beneficios preliberacionales, como lo explicamos en la jurisprudencia 1a./J. 16/2016,¹³ son mecanismos instrumentales para incentivar la reinserción, mediante los cuales puede suspenderse la ejecución de la pena privativa y una persona sentenciada puede recuperar su libertad personal antes del tiempo de la pena fijado en sentencia definitiva (como afirmamos en la contradicción de tesis 51/2013). Por su parte, el indulto es una concesión del Poder Ejecutivo de naturaleza discrecional y que la legislación ha acotado al cumplimiento de determinados requisitos que extingue la pena.

47. A pesar de que, naturalmente, las instituciones presentan diferencias fundamentales (por ejemplo, la distinción entre suspensión y extinción de la pena) ambas figuras comparten la característica de que traen por consecuencia la libertad del sentenciado (aunque dicha libertad sea por motivos distintos y con efectos diferentes en lo que respecta al sistema jurídico).

48. En ese sentido, esta Sala reitera lo que ha afirmado en las contradicciones de tesis 51/2013 y 141/2004, a saber, que un acto que tenga por consecuencia la permanencia del gobernado en su situación actual de privación de libertad personal tiene una ejecución material.

49. Ante ello, si una persona presentó una solicitud de indulto cuya concesión favorable implicaría, *inter alia*, la cesación de la privación de la libertad personal ante la extinción de la pena, la resolución que la determina improce-

¹³ De rubro: "BENEFICIOS PENALES PARA LOS SENTENCIADOS. EL HECHO DE QUE SE CONDICIONE SU OTORGAMIENTO, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 28, Tomo I, marzo de dos mil dieciséis, página 951 y de número de registro digital: 2011278.



dente (y, no le da mayor trámite al no considerarla dentro de las hipótesis de concesión posibles siquiera), tiene por consecuencia que el gobernado permanezca en su situación actual y, por ello, tiene una ejecución material. Dicha ejecución material ocurrirá en el lugar donde el quejoso se encuentre recluido, porque allí se seguirá ejecutando la pena cuya extinción se solicitó.

50. Es decir, si al omitir la tramitación de un beneficio preliberacional (o negarlo) comporta una ejecución material porque el sentenciado permanece comulgando la sentencia (hipótesis analizada en la contradicción de tesis 51/2013), análogicamente lo propio ocurre cuando se determina la improcedencia de una solicitud de indulto o se niega ésta, porque el sentenciado permanecerá comulgando la sentencia.

51. Finalmente, esta Primera Sala observa que el anterior criterio no resulta contradictorio respecto de la jurisprudencia 1a./J. 15/2017.¹⁴ En la contradicción de tesis 363/2015, de la que emanó dicha jurisprudencia, se estableció que cuando se impugne en amparo indirecto una resolución de un Tribunal Unitario en un incidente de libertad anticipada, debía aplicarse la regla especial prevista en el artículo 36 de la Ley de Amparo que distribuía competencias cuando la autoridad responsable fuese un Tribunal Unitario, con independencia del lugar de reclusión del quejoso.

52. Sin embargo, como la propia ejecutoria de la contradicción de tesis 363/2015 explicó, la Ley de Amparo contiene reglas especiales cuando la autoridad responsable sea un Tribunal Unitario o Juzgado de Distrito, lo que no ocurre en el presente asunto en el cual la autoridad emisora de la resolución de improcedencia del indulto no es un Tribunal Unitario, sino la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, lo que torna aplicables las reglas genéricas de competencia contenidas en el artículo 37 de la Ley de Amparo.

¹⁴ De rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO EN UN INCIDENTE DE LIBERTAD ANTICIPADA. PARA DETERMINARLA DEBE APLICARSE LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE AMPARO, INDEPENDIENTEMENTE DEL LUGAR DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 45, Tomo I, agosto de dos mil diecisiete, página 441 y número de registro digital: 2014963.



53. Conclusión. En este sentido, esta Primera Sala estima competente para conocer del juicio de amparo indirecto contra el oficio que determinó improcedente el indulto solicitado por una persona recluida en un Centro de Readaptación Social, al Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar donde se ubique el domicilio del centro penitenciario.

54. En vista de lo estimado, esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de rubro y texto siguientes:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE DETERMINA IMPROCEDENTE UNA SOLICITUD DE INDULTO. SE SURTE A FAVOR DEL JUZGADOR EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL CENTRO PENITENCIARIO DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar cuál Juzgado de Distrito es competente para conocer del amparo indirecto promovido contra el oficio dictado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en el que se determinó improcedente el indulto solicitado por una persona recluida en un Centro de Readaptación Social, ya que para uno el competente es el Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar de residencia de la autoridad responsable, mientras que para el otro lo es el que ejerce jurisdicción en el lugar donde se ubique el Centro de Readaptación Social.

Criterio Jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar donde se ubica el centro penitenciario en el que se encuentra recluido el quejoso es el legalmente competente para conocer del amparo indirecto contra el oficio emitido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal por el que determinó improcedente el indulto, ya que el acto reclamado tiene una ejecución material al incidir en la permanencia del quejoso en el centro de readaptación en el que cumple la pena.

Justificación: El artículo 37 de la Ley de Amparo establece tres reglas distintas de tracto sucesivo para determinar la competencia en amparo indirecto atendiendo a si el acto reclamado tiene ejecución unívoca, plural o carece de ejecución material. Ahora bien, en el caso es aplicable la primera regla, a saber,



la relativa a que es competente el Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado. Lo anterior es así, porque esta Primera Sala ha sostenido que los actos que determinen la permanencia de la persona en su lugar de reclusión generan una consecuencia material, es decir, una ejecución material. Ante ello, si una persona presentó una solicitud de indulto cuya concesión favorable implicaría, *inter alia*, la cesación de la privación de la libertad personal ante la extinción de la pena, la resolución que la determina improcedente tiene por consecuencia que permanezca en su situación actual y, por ello, tiene una ejecución material. Dicha ejecución material ocurrirá en el lugar donde el quejoso se encuentre recluido, porque allí se seguirá ejecutando la pena cuya extinción se solicitó.

Por lo expuesto y fundado,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis respecto del criterio sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisado en esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a esta ejecutoria, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 15/2017 (10a.), 1a./J. 16/2016 (10a.), 1a./J. 17/2014 (10a.) y 1a./J. 14/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes de 25 agosto de 2017 a las 10:33 horas, del viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas, del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas y del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 48/2005 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, junio de 2005, página 5, con número de registro digital: 178232.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE DETERMINA IMPROCEDENTE UNA SOLICITUD DE INDULTO. SE SURTE A FAVOR DEL JUZGADOR EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL CENTRO PENITENCIARIO DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar cuál Juzgado de Distrito es competente para conocer del amparo indirecto promovido contra el oficio dictado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en el que se determinó improcedente el indulto solicitado por una persona recluida en un Centro de Readaptación Social, ya que para uno el competente es el Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar de residencia de la autoridad responsable, mientras que para el otro lo es el que ejerce jurisdicción en el lugar donde se ubique el Centro de Readaptación Social.

Criterio Jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar donde se ubica el centro penitenciario en el que se encuentra recluido el quejoso es el legalmente competente para conocer del amparo indirecto contra el oficio emitido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal por el que determinó improcedente el indulto, ya que el acto reclamado tiene una ejecución material al incidir en la permanencia del quejoso en el centro de readaptación en el que compurga la pena.



Justificación: El artículo 37 de la Ley de Amparo establece tres reglas distintas de tracto sucesivo para determinar la competencia en amparo indirecto atendiendo a si el acto reclamado tiene ejecución unívoca, plural o carece de ejecución material. Ahora bien, en el caso es aplicable la primera regla, a saber, la relativa a que es competente el Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado. Lo anterior es así, porque esta Primera Sala ha sostenido que los actos que determinen la permanencia de la persona en su lugar de reclusión generan una consecuencia material, es decir, una ejecución material. Ante ello, si una persona presentó una solicitud de indulto cuya concesión favorable implicaría, *inter alia*, la cesación de la privación de la libertad personal ante la extinción de la pena, la resolución que la determina improcedente tiene por consecuencia que permanezca en su situación actual y, por ello, tiene una ejecución material. Dicha ejecución material ocurrirá en el lugar donde el quejoso se encuentre recluido, porque allí se seguirá ejecutando la pena cuya extinción se solicitó.

1a./J. 16/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 95/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 24 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Mauro Arturo Rivera León.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 388/2017, en el que sostuvo que el Juzgado de Distrito con jurisdicción en el lugar de residencia de la autoridad responsable era el competente para resolver el juicio de amparo promovido contra el oficio que determinó improcedente el indulto solicitado, porque el acto reclamado estaba vinculado con la libertad del quejoso, de modo que el artículo aplicable era el 36 y no el 37 de la Ley de Amparo, y

El sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 3/2020, en el que consideró que el Juz-



gado de Distrito competente para resolver el juicio de amparo promovido contra el oficio que determinó improcedente el indulto solicitado, era el de la jurisdicción del Centro de Readaptación Social porque el acto reclamado tendría efectos en el lugar donde se encontraba recluso el solicitante, resultando aplicable la hipótesis primera del artículo 37 de la Ley de Amparo.

Tesis de jurisprudencia 16/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 16/2021.

JUICIO ORAL MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1390 BIS, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO PREVÉ UN RECURSO O MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE DEBA AGOTARSE A FIN DE OBSERVAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL AMPARO DIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 213/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL QUINTO CIRCUITO, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO CIRCUITO. 3 DE MARZO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley



de Amparo;¹ 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal y el artículo 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis sustentada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos.

Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. 1/2012 (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)."³

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que **fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de los tribunales contendientes.**

TERCERO.—**Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar si el presente asunto cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de tesis, debe precisarse que este Máximo Tribunal, a ese respecto, ha sostenido los siguientes requisitos y/o lineamientos:

¹ **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.**"

² **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³ Registro digital: 2000331, tesis P. 1/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, Décima Época, página 9.



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

b) Que en esos ejercicios interpretativos se encuentre algún punto de conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea sobre el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; habiéndose resuelto en forma discrepante.

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

d) Que no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

e) Que para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

Tales directrices han sido determinadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."⁴

⁴ Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123, «con número de registro digital: 165076».



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁵

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁶

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁷

CUARTO.—**Criterios contendientes.** Los asuntos materia de la presente contradicción de tesis se ocuparon de lo siguiente:

A. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito.

El **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, resolvió el **amparo directo civil 569/2019** interpuesto en contra de la sentencia dictada por el titular del Juzgado Quinto Civil por Audiencias del Distrito Judicial Bravos, Chihuahua, derivada de un juicio oral mercantil (en el que se reclamó la devolución y pago del numerario dispuesto indebidamente de una cuenta bancaria, así como otras prestaciones accesorias) promovido por una persona física en contra de una institución bancaria.

En la sentencia mencionada en el párrafo que antecede, se declaró que la parte actora había acreditado los elementos de la acción, y que la parte demandada no había justificado sus excepciones y defensas, por lo que **se condenó**

⁵ 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, correspondiente a marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077.

⁶ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420».

⁷ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



a la institución bancaria al pago de una determinada cantidad de dinero, así como al pago de los intereses correspondientes.

En desacuerdo con la anterior determinación, la institución bancaria promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado concedió la protección constitucional solicitada, para el efecto de **dejar insubsistente** la sentencia reclamada y reponer el procedimiento desde la etapa de admisión de pruebas que se desarrolla en la audiencia preliminar, a fin de desechar la prueba pericial en materia de caligrafía y grafoscopia que ofreció la parte actora, al no ser idónea (sic) con los hechos que se pretendían demostrar.

Asimismo, en el fallo de amparo se estableció, que de requerir a la institución bancaria quejosa los documentos fundatorios de la acción –cheques– conforme a lo previsto en el artículo 89 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debía exponer las razones por las que utiliza dicha porción normativa, en estricto cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En lo que interesa, tal determinación se sustentó en las consideraciones siguientes:

- El Tribunal Colegiado determinó que en un juicio oral mercantil, por regla general, no se requiere preparar las violaciones procesales que hayan acontecido dentro del mismo, conforme lo establecen los artículos 107, fracción III, inciso a), último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 171, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

- Para concluir lo anterior, especificó que el **juicio oral mercantil** tiene sus reglas de tramitación establecidas en el "libro quinto", "título especial" del Código de Comercio. Indicó que el primer párrafo del artículo **1390 Bis** dispone que se tramitarán en el juicio oral mercantil todas las contiendas mercantiles sin limitación de cuantía, y en su párrafo segundo, se prevé que **contra las resoluciones pronunciadas en el juicio oral mercantil no procederá recurso ordinario alguno**.

- Que en los párrafos restantes de ese artículo **1390 Bis** se establece que **las partes podrán solicitar al Juez**, de manera **verbal** en las audiencias, que se subsanen las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sus-



tanciación del juicio oral, **para el efecto de regularizar el procedimiento**; y, en el supuesto de considerar que la sentencia contenga omisiones, cláusulas o palabras contradictorias, ambiguas u oscuras, podrán solicitar de manera verbal dentro de la audiencia en que se dicte, la aclaración o adición a la resolución, sin que con ello se pueda variar la sustancia de la resolución, enfatizando que contra tal determinación, no procederá recurso ordinario alguno.

- Asimismo, dicho Tribunal Colegiado destacó que el precepto **1390 Bis 6**, primer párrafo, del Código de Comercio, establece que la **nulidad** de una actuación deberá reclamarse en la audiencia subsecuente, bajo la pena de quedar validada de pleno derecho; que la producida en la audiencia de juicio deberá reclamarse durante ésta hasta antes de que el Juez pronuncie la sentencia definitiva; y, que la del emplazamiento, podrá reclamarse en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

- Por ende, ese tribunal contendiente concluyó que puede advertirse un medio de defensa en el artículo **1390 Bis 6**, relativo a la petición de **nulidad** de una actuación judicial, sin embargo, precisó que **la materia de ese medio de impugnación no es analizar si jurídicamente es correcta o justa la decisión de fondo** que se haya tomado en ella; por lo que no sería un medio apto para cuestionar el fondo de las determinaciones tomadas por el Juez oral en la audiencia preliminar.

- Aseveró, que en lo concerniente al artículo **1390 Bis** del Código de Comercio, no hay la claridad de que se prevea un recurso o medio de defensa, por el cual se puedan revocar, modificar o nulificar las resoluciones tomadas en alguna audiencia del juicio oral.

- Finalmente, el Tribunal Colegiado advirtió que **el legislador no se propuso establecer un recurso por el cual se pudiera revocar o modificar las resoluciones tomadas por el Juez en las audiencias del juicio oral**, por el contrario, la regularización del procedimiento, no es un mecanismo que pueda reputarse como un recurso ordinario que deba agotarse para efectos de preparar las violaciones al procedimiento que pretendan hacerse valer en el juicio de amparo directo, en términos del artículo 171 de la Ley de Amparo.

B. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.



El **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, resolvió el **amparo directo civil 592/2019** interpuesto en contra de la sentencia dictada por la titular del Juzgado Primero Oral de lo Mercantil del Distrito Judicial de Hermosillo, Sonora, derivada de un juicio oral mercantil que una persona física promovió contra una institución de seguros (en el que se demandó el pago de la diferencia entre la cantidad convenida y la cantidad entregada por concepto de indemnización por la pérdida total de un vehículo, así como otras prestaciones accesorias).

La sentencia mencionada con antelación fue **absolutoria**, dado que con un finiquito y un comprobante de transferencia que allegó al juicio la aseguradora se tuvo por acreditado que se liquidó el total de la indemnización; sin que el actor hubiere demostrado que la firma del finiquito no correspondía a su puño y letra, derivado de que la pericial que ofreció (en materia de caligrafía o grafoscopia), **se declaró desierta en la audiencia de juicio**.

La parte actora, promovió juicio de amparo directo, y en los conceptos de violación, en lo que aquí interesa, adujo, respecto de la pericial caligráfica o grafoscópica, que no se desahogó derivado de que el perito avisó que no podría asistir a la audiencia, ni podía rendir el peritaje; por ende, la quejosa alegó que por tal motivo la Jueza debió ampliar el término o dar oportunidad a designar a otro especialista, considerando que la inasistencia no le era imputable. Asimismo, expuso que la violación trascendió al fallo, pues la finalidad de dicha prueba era demostrar que la firma que calza el finiquito no correspondía a su puño y letra y que había sido falsificada.

El Tribunal Colegiado del conocimiento negó la protección constitucional bajo las consideraciones siguientes:

- Que conforme al artículo 171 de la Ley de Amparo, para que el Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo directo, pueda ocuparse de una violación procesal –si no hay una excepción que el propio numeral contemple–, es necesario que se satisfagan los requisitos siguientes: **a)** debe ser impugnada [la violación procesal] durante el curso del procedimiento mediante recurso o medio de defensa establecido por la ley; y **b)** que dicha violación procesal trascienda el resultado del fallo.



• El Tribunal Colegiado explicó que, en relación con el juicio oral mercantil, **el segundo párrafo del artículo 1390 Bis del Código de Comercio** establece que, contra las resoluciones pronunciadas en él, no procederá recurso ordinario alguno; sin embargo, conforme a dicho precepto **las actuaciones emitidas durante su sustanciación son impugnables** por vicios de carácter formal, mediante el **incidente de nulidad regulado en el diverso 1390 Bis 6 de la mencionada codificación mercantil.**

• En ese sentido, dicho tribunal aseveró que en el caso que analizaba **no se cumplió con el requisito previsto en ese artículo 1390 Bis 6**, puesto que **el quejoso debió haber hecho valer la nulidad de la audiencia de juicio en el procedimiento natural**; ello, durante la misma audiencia o hasta antes del dictado de la sentencia definitiva.

• Estableció que si el afectado no interpuso dicho medio ordinario de defensa (**la nulidad de actuaciones**), las violaciones procesales que pudieron haber sido reparadas por la propia autoridad responsable mediante la tramitación del incidente respectivo, no podrán ser atendidas en el juicio de amparo que promueva, por lo que calificó de inoperante el concepto de violación que al efecto se formuló.

• Asimismo, el tribunal precisó que no pasaba inadvertido el que el actor se inconformó con la falta de desahogo de dicha probanza, pues ello ocurrió cuando ya había precluido su derecho a promover la nulidad de la determinación que declaró desierta la prueba.

• El Tribunal Colegiado también indicó que en el mismo sentido se pronunció, al resolver el amparo directo civil 79/2019, en sesión ordinaria de nueve de mayo de dos mil diecinueve, del que derivó la tesis V.3o.C.T.13 C (10a.), de rubro: "JUICIO ORAL MERCANTIL. LAS ACTUACIONES EMITIDAS DURANTE SU SUSTANCIACIÓN SON IMPUGNABLES POR VICIOS DE CARÁCTER FORMAL, MEDIANTE EL INCIDENTE DE NULIDAD, POR LO QUE SI NO SE INTERPONE, SERÁN INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PROCESALES EN LOS QUE SE COMBATAN."⁸

⁸ Publicada el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo III, septiembre de 2019, página 2025, registro digital: 2020559.



C. Criterio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito.

El **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito**, resolvió el **amparo directo civil 778/2019** interpuesto en contra de la sentencia dictada por el titular del Juzgado de Distrito en Materia Mercantil Federal en el Estado de Tabasco, derivada de un juicio oral mercantil (en el que se demandó la nulidad absoluta de dos pagarés, así como la devolución de una determinada cantidad de dinero) promovido por una persona física en contra de una institución bancaria.

En la sentencia mencionada con antelación, se condenó a la parte enjuiciada a la devolución de la cantidad reclamada; asimismo, se le absolvió del pago de intereses legales y gastos y costas generados en la tramitación del juicio.

En los conceptos de violación, la institución bancaria adujo, en lo que aquí importa, que no fue valorada la publicación electrónica ofrecida como prueba en el escrito de contestación de demanda, relativa a la versión digital de una revista, no obstante que se ofreció su perfeccionamiento, por lo que se le negó la oportunidad de desahogar una prueba que ofreció conforme a derecho, respecto de la cual, afirma que **la autoridad responsable fue omisa en acordar respecto a su recepción**, o hacer algún pronunciamiento al respecto, dejándola en completo estado de indefensión.

El Tribunal Colegiado del conocimiento negó la protección constitucional bajo las consideraciones siguientes:

- Calificó de **inoperantes** los conceptos de violación relacionados con la **falta de pronunciamiento respecto de la admisión o no de la probanza** consistente en la versión digital de una revista ofrecida como prueba.

- Explicó que en términos del artículo 171 de la Ley de Amparo, para que las **violaciones procesales** sean motivo de análisis en amparo directo, deben ser preparadas previamente, es decir, a consideración del Tribunal Colegiado la quejosa **debió solicitar de manera verbal en la audiencia preliminar que se subsanara esa irregularidad**, en términos del tercer párrafo del artículo **1390 Bis del Código de Comercio**.



- En ese sentido, aseveró que **en el caso no se cumplió con el requisito previsto en dicho artículo, puesto que la institución bancaria quejosa no preparó las violaciones procesales aducidas.**

QUINTO.—Inexistencia de contradicción de tesis.

Del examen de las ejecutorias materia de la denuncia, se concluye que **no existe contradicción** entre el criterio sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo **592/2019**; y los emitidos por el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito** (amparo directo **778/2019**) y el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito** (al resolver el amparo directo civil **569/2019**).

Se asevera esto último, ya que este Alto Tribunal ha señalado reiteradamente que la naturaleza jurídica de la contradicción de tesis radica en que es una forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la **unidad de interpretación** de las **normas** que conforman el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica.

En tal virtud, para que se determine válidamente la existencia de una "contradicción de tesis", es indispensable que exista **oposición** entre los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes **en torno a un mismo problema legal**.

Sin embargo, **tal requisito no se puede tener por satisfecho cuando los órganos contendientes analizaron asuntos con particularidades diversas y cuya relevancia es de tal magnitud que incluso pueden dar lugar a soluciones también distintas**. Y ello obedece a que, **en esos casos en vez de unificar criterios respecto a problemas jurídicos análogos, en realidad se procedería a establecer reglas de derecho para dos supuestos diferentes**.

Ahora bien, a consideración de esta Primera Sala el criterio del **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** **debe excluirse** de la presente contradicción de tesis, por **dos razones**.



La primera de ellas estriba en que mientras los otros dos tribunales contenciosos (Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito) en sus respectivas ejecutorias analizaron violaciones que fueron cometidas en la **audiencia preliminar** del juicio oral mercantil, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver el amparo directo **592/2019** se pronunció respecto de una violación que, a decir del quejoso, acaeció en la **audiencia de juicio**.

En efecto, como se indicó en el considerando que antecede, de la lectura de las ejecutorias emitidas por cada uno de los Tribunales Colegiados se desprende que en ellas dichos órganos de amparo se pronunciaron respecto a la **necesidad de observar el principio de definitividad** en los siguientes supuestos:

1. El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo **778/2019**, analizó un caso en el cual la parte quejosa adujo como violación procesal **la falta de pronunciamiento sobre la admisión o no de una prueba que ofreció** (publicación electrónica o versión digital de una revista).

En ese sentido, dado que conforme al artículo 1390 Bis 32, fracción V, del Código de Comercio⁹ es en la audiencia preliminar en donde en los juicios orales mercantiles ha de efectuarse la calificación sobre la admisibilidad de las pruebas; es claro que la alegada violación (omisión) se ubica en la **audiencia preliminar**.

2. El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, en la ejecutoria que derivó del **amparo directo 569/2019**, se pronunció respecto a un supuesto en el cual la parte quejosa hizo valer, en síntesis, las violaciones siguientes: **a)** la falta de notificación de un auto; **b)** el incorrecto análisis de la excepción de falta de personalidad que hizo valer; **c)** la inconstitucionalidad del artículo 1390 Bis 10 del Código de Comercio; **d)** **la admisión de una prueba pericial** en caligrafía y grafoscopia (ofrecida por la tercero perjudicada) en el juicio ordinario mercantil de origen; y **e)** la indebida realización de un aperci-

⁹ "Artículo 1390 Bis 32. La **audiencia preliminar** tiene por objeto:

"...

"V. La calificación sobre la admisibilidad de las pruebas."



bimiento. Dichos actos y omisiones acaecieron durante la etapa postulatoria del juicio oral mercantil y en **la audiencia preliminar**.

3. El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, en el amparo directo **592/2019**, se pronunció sobre una determinación adoptada en un juicio oral mercantil **durante la audiencia de juicio**; en específico, **respecto a la decisión del Juez natural de declarar desierta una prueba pericial en grafoscopia**. En efecto, en el párrafo 23 de la ejecutoria correspondiente, dicho tribunal precisó esto: "**23. En la audiencia de juicio y dictado de sentencia, la pericial fue declarada desierta.**"

Conforme a lo anterior, los tres tribunales contendientes analizaron aspectos relacionados con la observancia del **principio de definitividad** como condición para emprender el análisis de violaciones en el amparo directo, pero el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** efectuó el análisis de un supuesto fáctico en el cual la violación alegada tuvo lugar en la **audiencia de juicio**; mientras que los otros dos tribunales analizaron hipótesis en las cuales la violación alegada tuvo verificativo en la **audiencia preliminar**.

Ahora bien, tal particularidad da lugar a la inexistencia de la contradicción de tesis entre ese tribunal del Quinto Circuito y el resto de los tribunales contendientes, pues el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** al emitir su fallo **consideró que la violación alegada tuvo lugar durante la etapa conclusiva del juicio**; tan es así, que como ya se apuntó, dicho tribunal precisó que la prueba pericial fue declarada desierta en **la audiencia de juicio y dictado de sentencia**.

Por tanto, mientras que **ese tribunal analizó una violación que tuvo lugar en la audiencia de juicio** e incluso consideró que la audiencia de juicio y el dictado de la sentencia forma parte del mismo estadio del juicio oral mercantil, los otros dos tribunales, esto es, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito **no analizaron alguna violación suscitada en esa fase (la audiencia de juicio)**; menos aún emitieron algún pronunciamiento sobre si la audiencia de juicio y el dictado de la sentencia forman parte del mismo estadio.



Es por ello que si esta Primera Sala considerara que el criterio emitido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** debe formar parte de la presente contradicción, **en vez de unificar criterios respecto a problemas jurídicos análogos, en realidad procedería a establecer reglas de derecho para dos supuestos diferentes.**

O bien, terminaría analizando a qué fase del juicio oral mercantil pertenece la audiencia de juicio, si a la etapa preconclusiva, o bien, a la etapa conclusiva o de juicio. Esto último como condición previa para verificar si las violaciones cometidas en esa audiencia –la de juicio– son violaciones *in iudicando* o violaciones *in procedendo*.

Sin embargo, **ni el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito ni el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, hicieron algún pronunciamiento expreso o tácito sobre ese tópico, pues, se insiste, no se ocuparon sobre determinaciones adoptadas en la audiencia de juicio.** Por tanto, **no es posible que esta Primera Sala se ocupe de resolver un aspecto sobre el cual no hay, al menos, un punto de toque entre los citados tribunales.**

La diferencia jurídica previamente descrita determina la inexistencia de la contradicción de tesis, en atención a que no es factible emitir un criterio vinculante respecto de interpretaciones que se efectuaron en relación con **supuestos distintos.**

La segunda razón es que, en rigor, confrontada la ejecutoria del **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** con las de los otros dos órganos contendientes, de cualquier modo, no se configura algún punto de contradicción.

En efecto, no se puede perder de vista que, si bien es cierto que tanto el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo **592/2019, como el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, en la ejecutoria que derivó del **amparo directo 569/2019**, se pronunciaron respecto al artículo **1390 Bis 6** del Código de Comercio, también lo es que no existen elementos para establecer una diferencia de criterios entre esos órganos.



Se asevera esto último, **pues ambos concluyeron, de forma coincidente**, que la nulidad de actuaciones prevista en el artículo 1390 Bis 6 del Código de Comercio, resulta procedente para **controvertir aspectos formales (no de fondo) de las actuaciones judiciales**.

Así es, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, en lo que interesa, concluyó que puede advertirse un medio de defensa en el artículo **1390 Bis 6**, relativo a la petición de **nulidad** de una actuación judicial; sin embargo, precisó que **la materia de ese medio de impugnación (sic) no es analizar si jurídicamente es correcta o justa la decisión de fondo que se haya tomado en ella**. Con tal consideración ese Tribunal Colegiado circunscribió la procedencia de la **nulidad de actuaciones** a la impugnación de **vicios formales** en los actos procedimentales.¹⁰

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, explicó que, conforme al artículo **1390 Bis 6** de la mencionada codificación mercantil, **las actuaciones emitidas durante la sustanciación del juicio oral mercantil son impugnables por vicios de carácter formal**, mediante el **incidente de nulidad**.¹¹

Luego, si de los tres tribunales contendientes los únicos que se pronunciaron sobre el contenido del artículo **1390 Bis 6** del Código de Comercio fueron el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, pero **fueron coincidentes** en precisar que la nulidad de actuaciones sólo es apta para subsanar **vicios formales; no así vicios de fondo**, entonces no es viable desprender con claridad un punto de contradicción entre dichos órganos colegiados.

Por otra parte, se ha de observar que entre la ejecutoria del **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** y la del **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito**, tampoco hay discrepancia, pues el primero, como se ha dicho, analizó el supuesto del artículo 1390 Bis 6

¹⁰ Véanse páginas 17 y 18 de la ejecutoria relativa al amparo directo **569/2019**.

¹¹ Véanse párrafos 27 y 32 de la ejecutoria relativa al amparo directo **592/2019**.



del Código de Comercio (incidente de nulidad de actuaciones), mientras que el segundo, se pronunció únicamente sobre la hipótesis del párrafo tercero del artículo 1390 Bis (la solicitud verbal para regularizar el procedimiento); de modo que su análisis no encuentra punto de contradicción.

Recapitulando, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** debe ser excluido de la presente contradicción por **dos razones**:

1. Ese tribunal analizó un supuesto fáctico en el cual la violación alegada tuvo lugar en la **audiencia de juicio**; mientras que los otros dos tribunales analizaron hipótesis en las cuales la violación planteada tuvo verificativo en la **audiencia preliminar**; de modo que **las violaciones no acaecieron en la misma fase del juicio oral mercantil**.

2. Ese tribunal sostuvo un criterio que, confrontado con los de los otros dos, tampoco encuentra punto de contradicción; puesto que, si bien es cierto que tanto el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** como el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, se pronunciaron respecto al artículo **1390 Bis 6** del Código de Comercio; también lo es que no existen elementos para establecer una diferencia de criterios entre esos dos órganos colegiados; y por otra parte, dicho **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** se pronunció sobre un supuesto jurídico distinto al que abordó el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito.

En consecuencia, **no existe contradicción** entre el criterio sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo **592/2019**; y los emitidos por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito (amparo directo **778/2019**) y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito (al resolver el amparo directo civil **569/2019**).

SEXTO.—**Existencia de la contradicción de tesis entre lo resuelto por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito** (amparo directo



778/2019) y el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito** (al resolver el amparo directo civil **569/2019**).

Del examen de esas ejecutorias materia de la denuncia, se concluye que **sí existe** la contradicción de tesis.

En efecto, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo **778/2019**, analizó un caso en el cual la parte quejosa adujo como violación procesal **la falta de pronunciamiento sobre la admisión o no de una prueba que ofreció** (publicación electrónica o versión digital de una revista).

En ese sentido, dado que conforme al artículo 1390 Bis 32, fracción V, del Código de Comercio¹² es en la **audiencia preliminar** en donde en los **juicios orales mercantiles** ha de efectuarse la **calificación sobre la admisibilidad de las pruebas**; es claro que la alegada violación se ubica en la **audiencia preliminar**.

Al respecto, el citado Tribunal Colegiado (Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito) consideró que se estaba ante una **violación procesal**, y **para que ésta fuera estudiada en amparo directo, era necesario que se preparara por el agraviado, solicitando de manera verbal en la audiencia preliminar del juicio mercantil que se subsanara la irregularidad correspondiente**. Esto último, con base en el **artículo 1390 Bis, párrafo tercero, del Código de Comercio**, que establece:

"Artículo 1390 Bis. Se tramitarán en este juicio todas las contiendas mercantiles sin limitación de cuantía.

"Contra las resoluciones pronunciadas en el **juicio oral mercantil no** procederá recurso ordinario alguno.

¹² **"Artículo 1390 Bis 32.** La **audiencia preliminar** tiene por objeto:

"...

"V. La calificación sobre la admisibilidad de las pruebas."



"No obstante, las partes podrán solicitar al Juez, de manera verbal en las audiencias, que subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral, para el solo efecto de regularizar el procedimiento.

"Asimismo, **el Juez podrá ordenar que se subsane toda omisión** que notare en la sustanciación, **para el solo efecto de regularizar el procedimiento.**

"Si las partes estimaren que la sentencia definitiva contiene omisiones, cláusulas o palabras contradictorias, ambiguas u oscuras, las partes podrán solicitar de manera verbal dentro de la audiencia en que se dicte, la aclaración o adición a la resolución, sin que con ello se pueda variar la sustancia de la resolución. Contra tal determinación no procederá recurso ordinario alguno."

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, en la ejecutoria que derivó del **amparo directo 569/2019**, se pronunció respecto a un supuesto en el cual la parte quejosa hizo valer, en síntesis, las violaciones siguientes: **a)** la falta de notificación de un auto; **b)** el incorrecto análisis de la excepción de falta de personalidad que hizo valer; **c)** la inconstitucionalidad del artículo 1390 Bis 10 del Código de Comercio; **d) la admisión de una prueba pericial** en caligrafía y grafoscopia (ofrecida por la tercero perjudicada) en el juicio ordinario mercantil de origen; y **e)** la indebida realización de un apercebimiento. Dichos actos y omisiones acaecieron durante la etapa postulatoria del juicio oral mercantil y en **la audiencia preliminar**.

Ahora bien, por cuanto hace al artículo **1390 Bis** del Código de Comercio, estableció que ahí **no** se prevé **recurso o medio de defensa** por el cual se puedan revocar, modificar o nulificar las resoluciones tomadas en alguna audiencia del juicio oral.

Al respecto, dicho tribunal consideró que ese precepto es enfático en prohibir la admisión de recursos dentro del juicio oral; además de que ni siquiera **se confiere el nombre o denominación de recurso a lo previsto** (sic) **en los párrafos que conforman ese numeral**; sino que sólo se prevén mecanismos para **regularizar el procedimiento** y para pedir la **aclaración de las resoluciones**,



mismos que **no implican realmente una modificación o revocación de determinaciones que toma el Juez.**

El referido tribunal contendiente concluyó que la **única finalidad de ese precepto es proveer la posibilidad para que el Juez, por propia voluntad o a petición verbal de alguna de las partes, regularice el procedimiento**, subsanando omisiones o irregularidades que se hubieren cometido en su sustanciación.

Por tanto, al interpretar ese artículo 1390 Bis del Código de Comercio, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito dijo que el legislador **no se propuso** establecer un recurso por el cual se pudieran revocar o modificar las resoluciones tomadas por el Juez en las audiencias del juicio oral, sino al contrario, expresamente se buscó eliminar el recurso que pretendía introducir la iniciativa de reforma, para, en su lugar, solamente prever una facultad de regularización del procedimiento; **de ahí que la posibilidad de solicitar verbalmente al Juez que subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral, no puede reputarse como un recurso ordinario que deba agotarse para efectos de preparar las violaciones al procedimiento que puedan hacerse valer en el juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva, en términos del artículo 171 de la Ley de Amparo.**

Así, se puede afirmar que existe un **punto de contradicción** en las resoluciones emitidas por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito (amparo directo **778/2019**) y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito (al resolver el amparo directo civil **569/2019**) el cual radica en resolver la siguiente interrogante:

¿El artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio (al establecer la posibilidad de solicitar verbalmente al Juez que subsane o regularice las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral) **prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el análisis de violaciones procesales?**

Esa pregunta fue contestada en sentido **afirmativo** por el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito** al concluir que, tratándose de viola-



ciones procesales verificadas en la audiencia preliminar del juicio oral, para que fueran estudiadas en amparo directo, era necesario que se preparara por el agraviado, solicitando de manera verbal en la audiencia preliminar del juicio mercantil que se subsanara la irregularidad correspondiente.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, contestó esa pregunta en sentido **negativo**, ya que determinó que, tratándose de violaciones procesales verificadas en la audiencia preliminar del juicio oral, para que fueran estudiadas en amparo directo, **no** era necesario que se prepararan por el agraviado, solicitando de manera verbal en la audiencia preliminar del juicio mercantil que se subsanara la irregularidad correspondiente.

Y para dar respuesta a tal interrogante ambos tribunales aplicaron e interpretaron el **artículo 1390 Bis, párrafo tercero, del Código de Comercio**.

De ahí que exista un punto de contradicción en los términos apuntados.

Sin que obste a la anterior conclusión, el que los tribunales contendientes aludidos no hayan analizado exactamente la misma violación procesal, pues finalmente existen similitudes relevantes, ya que el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito analizó la falta de pronunciamiento sobre la admisión o no de una prueba pericial preliminar y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito se pronunció, entre otras violaciones procesales, respecto a la admisión de la prueba pericial en la audiencia preliminar; de modo que es factible advertir la similitud relevante en la naturaleza de las violaciones procesales.

Además, lo fundamental para establecer el punto de contradicción **no es el tipo de violación procesal invocada en los casos analizados**, sino la **etapa procesal en que se verificó** y, sobre todo, el pronunciamiento que hicieron los órganos contendientes respecto a si el mecanismo previsto en el **artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio** (al establecer la posibilidad de solicitar verbalmente al Juez que subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral) **constituye o no un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para**



emprender el análisis de violaciones procesales, el cual realizaron, con un nivel de abstracción genérico, en el que prescindieron propiamente de analizar el tipo de violación.

SÉPTIMO.—**Criterio que debe prevalecer.** Esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que **el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio no prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el análisis de violaciones procesales.**

El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, es de la literalidad 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:

"...

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

(Reformado, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"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."

En esta norma constitucional se encuentra inmerso el **principio de definitividad** que debe observarse en el amparo directo.

Dicho principio, consiste en la carga que tiene el quejoso de **agotar todos los recursos o medios de defensa** existentes en la ley que rige el acto reclamado, **antes de instar la acción de amparo.**

Es decir, por virtud de este principio, se obliga a los gobernados a impugnar los actos de autoridad utilizando los recursos ordinarios de modo que el amparo sea un medio que proceda sólo en forma extraordinaria.

Por cuanto hace a las **violaciones procesales**; tal precepto constitucional exige como requisito *sine qua non* para que el tribunal de amparo emprenda su estudio, el relativo a que **"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."**



En este orden de ideas, resulta claro que el artículo 107 de la Constitución impone como **requisito para el estudio de violaciones procesales en el amparo directo**, la observancia del denominado **principio de definitividad**; y, para ello, exige que el quejoso agote todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige el acto reclamado, antes de instar la acción de amparo.

Por tanto, si la violación procesal es susceptible de reparación a través de los recursos o medios de defensa previstos en la ley ordinaria respectiva, a éstos debe acudir en primer orden, pues si se obtiene **la reparación del perjuicio que causa el acto procesal a través de los medios ordinarios de defensa, desaparecería el interés para promover el juicio de amparo**. De modo que sólo si después de agotar los recursos no se logra la reparación pretendida, se justifica promover el juicio extraordinario del amparo.

Al respecto, sólo resta decir que el precepto constitucional que aquí se cita **de ninguna forma pretende indicar cuáles deben ser esos medios ordinarios que debe agotar el quejoso**; por el contrario, **dicho precepto de nuestra Norma Fundamental establece claramente que los recursos o medios ordinarios de defensa a los que debe acudir el gobernado previo a promover el juicio de amparo serán: los que "señale la ley ordinaria respectiva"**.

Las precisiones que realiza el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, fueron reiteradas por el legislador federal en el artículo 171 de la Ley de Amparo, en el cual también se establece que en el juicio de amparo directo que se promueva contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio deben 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** y la violación trascienda al resultado del fallo.

Esta Primera Sala ha dicho que **el citado precepto 171 de la Ley de Amparo** (al establecer que cuando se reclama la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deben hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando la parte quejosa las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso,



señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo), **no transgrede los derechos fundamentales del quejoso.**

Lo anterior, ya que el requisito previsto para analizar las violaciones procesales obedece a la naturaleza del juicio de amparo como medio extraordinario para el mantenimiento del orden constitucional. Conforme a dicha naturaleza, **no se justifica acudir al juicio de amparo para la reparación de violaciones cometidas en el procedimiento si en las leyes ordinarias se prevé algún remedio legal por el cual puedan repararse, ya que, en tal caso, la parte tiene la carga de agotar tales medios ordinarios o de lo contrario, su derecho de impugnación precluye.**

Esto es lo que justifica que no proceda el análisis de violaciones procesales respecto a las cuales no se hubieren agotado los recursos o medios de defensa ordinarios, **ya que no sería válido combatir en amparo una violación procesal sobre la cual ya no se tiene derecho de impugnación**, según las reglas del procedimiento del que emana el acto reclamado. Además, cuando la falta de impugnación se traduce en el consentimiento de la violación cometida, el vicio quedaría purgado.

Ahora bien, para dar solución al problema jurídico materia de la presente contradicción es indispensable tener presente lo que esta Primera Sala ha conceptualizado por **recurso o medio ordinario de defensa**, pues sólo de esta forma es posible determinar si en el enunciado normativo que deriva del párrafo tercero del artículo 1390 Bis del Código de Comercio, se prevé o no un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse previo a reclamar una violación procesal en el juicio de amparo directo (observancia del principio de definitividad).

Esta Primera Sala¹³ ya ha señalado que para identificar la previsión legal de un **recurso** o de un **medio de defensa**, debe tomarse en cuenta que el segundo concepto es más amplio que el primero.

¹³ Amparo directo en revisión 3933/2018, resuelto por la Primera Sala de la SCJN en sesión de 21 de noviembre de 2018, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



Lo anterior, pues por **medios de impugnación o de defensa** se designa **el género de remedios procesales** contra las resoluciones judiciales, en tanto que el término "**recursos**" hace referencia a una de sus especies, dirigida no contra la validez formal de la resolución, sino contra su justicia, por lo que tiene el propósito de **reformularla** o de **revocarla**.

Y en ese sentido, dentro del concepto de "**medios de defensa**" se pueden considerar **incluidos tanto los recursos como otros remedios** que cuestionan la validez de los actos procesales con la pretensión de que se logre **la declaración de su nulidad**, como sería el incidente de **nulidad** de actuaciones.

En concordancia con lo anterior, en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en el que se prevé la improcedencia del juicio de amparo por el incumplimiento al principio de definitividad, se establece que **el recurso o medio de defensa** que conceda la ley ordinaria dentro del procedimiento **debe servir para modificar, revocar o nulificar las resoluciones judiciales que sean materia del juicio de amparo**.

Es por ello que la previsión de un **recurso** dentro de una ley ordinaria normalmente se identifica porque se le designa con ese nombre, además de que se prevén las reglas para su promoción, como el plazo para interponerlo, el plazo para expresar agravios, la vista a la parte contraria, etcétera.

En suma, **para efectos del principio de definitividad que rige en el juicio de amparo directo**; un **recurso o medio ordinario de defensa** es **todo aquel medio de impugnación previsto en la ley que rige el acto y que puede dar lugar a que la determinación jurisdiccional controvertida pueda reformarse (modificarse), revocarse o nulificarse**.

Bajo esa lógica, es factible concluir que **el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio no prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el análisis de violaciones procesales en términos del artículo 171 de la ley de la materia**.



Para evidenciar este aserto, es necesario tomar en cuenta que el artículo 1390 Bis del Código de Comercio, establece lo siguiente:

"Artículo 1390 Bis. Se tramitarán en este juicio todas las contiendas mercantiles sin limitación de cuantía.

"Contra las resoluciones pronunciadas en el **juicio oral mercantil no** procederá recurso ordinario alguno.

"No obstante, las partes podrán solicitar al Juez, de manera verbal en las audiencias, que **subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral**, para el **solo efecto de regularizar el procedimiento**.

"Asimismo, **el Juez podrá ordenar que se subsane toda omisión** que notare en la sustanciación, **para el solo efecto de regularizar el procedimiento**.

"Si las partes estimaren que la sentencia definitiva contiene omisiones, cláusulas o palabras contradictorias, ambiguas u oscuras, las partes podrán solicitar de manera verbal dentro de la audiencia en que se dicte, la aclaración o adición a la resolución, sin que con ello se pueda variar la sustancia de la resolución. Contra tal determinación no procederá recurso ordinario alguno."

Como se ve, el artículo 1390 Bis del Código de Comercio prevé la posibilidad de que *las partes soliciten al Juez, de manera verbal en las audiencias, que subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral, para el solo efecto de regularizar el procedimiento*.

Sin embargo, **no es factible concluir que en esa norma permisiva** –la contenida en el párrafo tercero del artículo en cita– se prevea un **recurso o un medio ordinario de defensa**, debido a que la solicitud que con base en ella –la norma– formule alguna de las partes al Juez que conoce del juicio oral mercantil **no** tendrá por efecto o consecuencia el **reformular (modificar), revocar o nulificar las determinaciones procesales**.



Es decir, en el enunciado normativo correspondiente al párrafo tercero del artículo 1390 Bis del Código de Comercio, sólo se prevé un mecanismo para **regularizar el procedimiento** y **subsanan alguna inconsistencia** procesal menor o alguna omisión, **lo cual no implicará realmente una modificación o revocación de las determinaciones que toma el Juez**, sino simplemente dar al proceso su correcta conducción, o aclarar algún dato o aspecto adjetivo pero **sin cambiar su sustancia**.

Esta conclusión se confirma si se atiende al contenido del párrafo segundo del propio artículo 1390 Bis, pues ahí se establece, de manera tajante, que contra las resoluciones pronunciadas en el **juicio oral mercantil no procederá recurso ordinario alguno**.

Por tanto, como se dijo al inicio de este considerando, **el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio no prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el análisis de violaciones procesales**.

OCTAVO.—**Tesis de jurisprudencia**. Por lo expuesto en el considerando anterior, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

JUICIO ORAL MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1390 BIS, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO PREVÉ UN RECURSO O MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE DEBA AGOTARSE A FIN DE OBSERVAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL AMPARO DIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos directos sostuvieron criterios distintos al analizar si el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el estudio de violaciones procesales.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la convicción de que el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del



Código de Comercio no prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el análisis de violaciones procesales.

Justificación: El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, impone como requisito para el estudio de violaciones procesales en el amparo directo, la observancia del principio de definitividad; y para ello exige que el quejoso agote todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige el acto reclamado, antes de instar la acción de amparo, dicha exigencia es reiterada en el artículo 171 de la Ley de Amparo, con algunas excepciones allí especificadas. Ahora bien, para efectos del principio de definitividad que rige en el juicio de amparo directo, un recurso o medio ordinario de defensa es todo aquel medio de impugnación previsto en la ley que rige el acto y que puede dar lugar a que la determinación jurisdiccional controvertida sea reformada (modificada), revocada o nulificada. Bajo esa lógica, es factible concluir que el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio no prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse como condición para emprender el análisis de violaciones procesales en el amparo directo, ello debido a que en el mencionado precepto sólo se prevé un mecanismo para regularizar el procedimiento y subsanar alguna inconsistencia procesal menor o alguna omisión en la sustanciación del juicio oral mercantil, de modo que la solicitud que con base en esa norma permisiva llegase a formular alguna de las partes al Juez que conoce del litigio oral no tendrá por efecto o consecuencia el reformar (modificar), revocar o nulificar las determinaciones procesales, sino simplemente dar al proceso su correcta conducción, o aclarar algún dato o aspecto adjetivo pero sin cambiar su sustancia.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—**No existe contradicción** entre los criterios sustentados por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo **592/2019**; y los emitidos por el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito**, al resolver el amparo directo **778/2019** y el



Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo civil **569/2019**.

SEGUNDO.—**Existe contradicción de tesis** entre lo resuelto por el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito**, al resolver el amparo directo **778/2019**, y el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el amparo directo civil **569/2019**.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de este fallo.

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

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO ORAL MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1390 BIS, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO PREVÉ UN RECURSO O MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE DEBA AGOTARSE A FIN DE OBSERVAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL AMPARO DIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos directos sostuvieron criterios distintos al analizar si el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio prevé un



recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el estudio de violaciones procesales.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la convicción de que el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio no prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse a fin de observar el principio de definitividad que rige en el amparo directo, como condición para emprender el análisis de violaciones procesales.

Justificación: El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, impone como requisito para el estudio de violaciones procesales en el amparo directo, la observancia del principio de definitividad; y para ello exige que el quejoso agote todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige el acto reclamado, antes de instar la acción de amparo, dicha exigencia es reiterada en el artículo 171 de la Ley de Amparo, con algunas excepciones allí especificadas. Ahora bien, para efectos del principio de definitividad que rige en el juicio de amparo directo, un recurso o medio ordinario de defensa es todo aquel medio de impugnación previsto en la ley que rige el acto y que puede dar lugar a que la determinación jurisdiccional controvertida sea reformada (modificada), revocada o nulificada. Bajo esa lógica, es factible concluir que el artículo 1390 Bis, tercer párrafo, del Código de Comercio no prevé un recurso o medio ordinario de defensa que deba agotarse como condición para emprender el análisis de violaciones procesales en el amparo directo, ello debido a que en el mencionado precepto sólo se prevé un mecanismo para regularizar el procedimiento y subsanar alguna inconsistencia procesal menor o alguna omisión en la sustanciación del juicio oral mercantil, de modo que la solicitud que con base en esa norma permisiva llegase a formular alguna de las partes al Juez que conoce del litigio oral no tendrá por efecto o consecuencia el reformar (modificar), revocar o nulificar las determinaciones procesales, sino simplemente dar al proceso su correcta conducción, o aclarar algún dato o aspecto adjetivo pero sin cambiar su sustancia.

1a./J. 10/2021 (10a.)



Contradicción de tesis 213/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito. 3 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Melesio Ramos Martínez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo civil 569/2019, en el que al interpretar ese artículo 1390 Bis del Código de Comercio, consideró que el legislador no se propuso establecer un recurso por el cual se pudieran revocar o modificar las resoluciones tomadas por el Juez en las audiencias del juicio oral, sino al contrario, expresamente se buscó eliminar el recurso que pretendía introducir la iniciativa de reforma, para, en su lugar, solamente prever una facultad de regularización del procedimiento; de ahí que la posibilidad de solicitar verbalmente al Juez que subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral, no puede reputarse como un recurso ordinario que deba agotarse para efectos de preparar las violaciones al procedimiento que puedan hacerse valer en el juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva, en términos del artículo 171 de la Ley de Amparo; y,

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 778/2019, en el que sostuvo que cuando se estaba ante una violación procesal, para que ésta fuera estudiada en amparo directo, era necesario que se preparara por el agraviado, solicitando de manera verbal en la audiencia preliminar del juicio mercantil que se subsanara la irregularidad correspondiente, esto último, con base en el artículo 1360 Bis, párrafo tercero, del Código de Comercio.

Tesis de jurisprudencia 10/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de siete de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. PARA SU TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN ES APLICABLE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL.

RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. SON COMPETENTES PARA SU RESOLUCIÓN LOS TRIBUNALES DE ALZADA QUE LO FUEREN PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 139/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO. 11 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en sus términos el criterio que sustentó el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. 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).² así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos segundo, fracción VII, tercero y sexto, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; ello, en atención a que el conflicto denunciado se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos Circuitos Judiciales, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal en Pleno. Lo anterior, además, con base en la decisión adoptada por este Alto Tribunal en sesión pública de once de octubre de dos mil once, que derivó de la contradicción de tesis 259/2009.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, en relación con el 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo;³ toda vez que fue hecha valer por el Magistrado titular del Tercer Tribunal Unitario del Tercer Circuito, con residencia en el Estado de Jalisco.

TERCERO.—**Criterios en conflicto.** Para determinar si existe o no la contradicción de tesis que se denunció, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones.

² Publicada en la página nueve del Libro VI, Tomo 1, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, «con número de registro digital: 2000331».

³ "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..."

"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."



I. Criterio del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al resolver el reconocimiento de inocencia *****.

1) El veintiocho de octubre de dos mil ocho, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán, en la causa penal *****, dictó sentencia en la que consideró a *****, como penalmente responsable de los delitos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, contra la salud en la modalidad de posesión de clorhidrato de cocaína y clorhidrato de metanfetamina con fines de comercio, en su connotación de venta, homicidio simple intencional y delincuencia organizada, por los que le impuso, entre otras penas, ***** años de prisión y ***** días multa.

2) Inconforme con lo resuelto, el sentenciado y su defensa, interpusieron recurso de apelación, del que conoció el Segundo Tribunal Unitario del Décimo Primer Circuito, donde se registró como toca penal *****, y en sentencia de veinticuatro de marzo de dos mil nueve, modificó el fallo impugnado con relación a la individualización de las penas impuestas, para quedar en ***** años ***** mes de prisión, y ***** días multa.

3) En contra de esa resolución, el sentenciado promovió amparo directo, del que conoció el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, donde se registró con el número *****; y en sesión de seis de marzo de dos mil catorce, se dictó sentencia en la que se concedió al quejoso el amparo que solicitó, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada, y dictara otra en la que prescindiera de la sanción económica que se impuso al sentenciado.

4) En cumplimiento, la autoridad responsable dictó la sentencia correspondiente, el diecinueve de marzo siguiente; y el Tribunal Colegiado, en resolución de dos de mayo posterior declaró cumplida la ejecutoria de amparo.

5) En escrito que se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte, el tres de octubre de dos mil diecinueve, el sentenciado promovió reconocimiento de inocencia respecto de la sentencia ejecutoriada que se dictó en su contra, en términos de los artículos, 560, fracción I, 561 y 562 del Código Federal de Procedimientos Penales.



El presidente de este Alto Tribunal, en auto de catorce de octubre siguiente, registró el asunto como reconocimiento de inocencia **32/2019**; sin embargo, de la consulta que se hizo al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, se observó que el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, conoció del amparo directo *****; interpuesto por el promovente; por lo que en términos del párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución Federal, y el punto cuarto, fracción III, del Acuerdo Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó remitirle el escrito, por ser quien ejercía jurisdicción sobre el Tribunal Unitario que conoció del toca penal *****; que se señaló como acto reclamado; ello, conforme al punto octavo de la fracción II, en relación con el párrafo segundo de la fracción I del citado Acuerdo General Plenario Número 5/2013, a efecto de que se avocara al conocimiento y resolución del reconocimiento de inocencia.

6) En auto de presidencia del Tribunal Colegiado, de ocho de noviembre de dos mil diecinueve, se admitió a trámite el planteamiento, se registró con el número *****; y en sesión de siete de febrero de dos mil veinte, por unanimidad de votos, declaró **infundado** el reconocimiento de inocencia, y se ordenó dar vista al Ministerio Público de la Federación, con los actos de tortura que denunció el solicitante.

Ello, en lo conducente a la contradicción de tesis, bajo los siguientes argumentos:

1) No se compartían los criterios aislados de rubro: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE RESPECTIVO ES APLICABLE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SI AL MOMENTO EN QUE SE PRESENTÓ LA SOLICITUD YA HABÍA ENTRADO EN VIGOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO." y "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. SI LA SOLICITUD RESPECTIVA SE PRESENTÓ DURANTE LA VIGENCIA DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL MARGEN DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARAR SU INCOMPETENCIA



LEGAL Y REMITIRLA AL TRIBUNAL DE ALZADA QUE FUERE COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN.", que sustentó el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, y que fueron invocados por el defensor público federal del solicitante, en su escrito de manifestaciones.

Ello, porque se sostenía que el reconocimiento de inocencia debía tramitarse conforme al artículo 488 (sic) Código Nacional de Procedimientos Penales y, por tanto, era a un tribunal de alzada al que le correspondía, a través del recurso de apelación contra la sentencia condenatoria, la competencia para conocer y resolver del planteamiento, a pesar de que el sentenciado hubiera sido juzgado conforme al proceso penal tradicional o mixto, previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales abrogado. Por tanto, el Tribunal Colegiado que conociera de una propuesta en ese sentido, debía declararse legalmente incompetente.

Así, la valoración que se hiciera de las hipótesis que actualizaban dicha figura jurídica, podían apreciarse, de acuerdo con el artículo 486 del citado ordenamiento legal, a la luz de los parámetros de valoración racional, libre y lógica, para determinar si las pruebas aportadas en el incidente, conducían a establecer plenamente que no existió el delito por el que se condenó.

II) En realidad, como el solicitante fue juzgado y sentenciado conforme al sistema mixto, el reconocimiento de inocencia que planteó, debía tramitarse y resolverse conforme a los dispositivos legales del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado; y la competencia para resolver la solicitud recaía en un Tribunal Colegiado.

Ello, porque el reconocimiento de inocencia era un mecanismo que daba la posibilidad al solicitante de demostrar que era inocente del delito por el que se le sentenció, fundando su petición con medios de prueba que aparecieran de manera posterior al dictado de la sentencia, y que debían ser idóneos para demostrar la invalidez de las pruebas en que originalmente se apoyó su condena.

Así, el punto medular de esa figura jurídica, giraba en torno a las pruebas posteriores que llegara a ofrecer quien solicitaba el reconocimiento de inocencia, que debían ser suficientes para destruir aquellas que sustentaron su condena.



Sin embargo, los parámetros para la valoración de las pruebas en el Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, y el Código Nacional de Procedimientos Penales, eran distintos; pues el primero acogía el sistema tasado,⁴ mientras que en el segundo, imperaban las reglas de la valoración libre y lógica.⁵

Así, si la sentencia ejecutoriada se sustentaba en pruebas que se justipreciaron por los órganos jurisdiccionales de instancia bajo el sistema tasado que preveía el Código Federal de Procedimientos Penales, no era factible verificar la subsistencia de esos elementos probatorios (contrapuestos con aquellos que

⁴ Al respecto, se informó que en el sistema mixto, la valoración de las pruebas adoptaba el método tasado o legal, que era aquel en que la convicción del Juez no se formaba espontáneamente por la apreciación de las pruebas aportadas al proceso, sino que su eficacia dependía de la estimación que la ley hacía presente de cada uno de los medios que integraban el proceso probatorio, es decir, las pruebas tenían un valor jurídico previamente asignado.

⁵ Ello, conforme a la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto:

"PRUEBAS EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. SU VALORACIÓN LIBRE Y LÓGICA POR EL JUZGADOR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La valoración de la prueba constituye la fase decisoria del procedimiento probatorio, pues es el pronunciamiento judicial sobre el conflicto sometido a enjuiciamiento. Regularmente se define como la actividad jurisdiccional en virtud de la cual el juzgador, mediante algún método de valoración, aprecia la prueba delimitando su contenido, a fin de establecer si determinados hechos han quedado o no probados, debiendo explicar en la sentencia tal proceso y el resultado obtenido. Por tal razón, se han creado sistemas teóricos de valoración, distinguiendo la prueba legal o tasada, así como los de prueba libre y mixtos, que permiten determinar la existencia de un hecho que ha resultado probado o la falta de prueba. A partir de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, se introdujeron los elementos para un proceso penal acusatorio y oral, destacando la modificación al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establecieron las directrices correspondientes. La fracción II del apartado A de dicho precepto constitucional, dispuso esencialmente que el desahogo y la valoración de las pruebas en el nuevo proceso, recae exclusivamente en el Juez, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica. En ese tenor, bajo la nueva óptica del proceso penal acusatorio, el Constituyente consideró que las pruebas no tuvieran un valor jurídico previamente asignado, sino que las directrices se enfocarían a observar las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de la experiencia, sin que el juzgador tenga una absoluta libertad que implique arbitrariedad de su parte (íntima convicción), sino que tal facultad debe estar limitada por la sana crítica y la forma lógica de valorarlas. En esa perspectiva, el punto total de dicha valoración será la justificación objetiva que el juzgador efectúe en la sentencia en torno al alcance y valor probatorio que confiera a la prueba para motivar su decisión."



ofertara el solicitante) bajo el tamiz de la valoración libre y lógica, porque su apreciación sería diametralmente diversa, al regirse por reglas distintas.

Lo que además atentaba contra la seguridad jurídica de los justiciables, porque la firmeza del valor probatorio de los medios de convicción, sería contrarrestada con estándares no tasados, sino sometidos a la libre y lógica apreciación del juzgador, pese a que la sentencia firme se emitió conforme a la primera regla.

Incluso, ese proceder inobservaba el objeto propio del reconocimiento de inocencia, pues no se trataba de volver a analizar la efectividad de las pruebas de cargo, bajo un sistema de apreciación libre; sino de determinar la existencia de una prueba diversa que, valorada con los mismos estándares que aquéllas, fuera suficiente para invalidarlas.

Además, no debía perderse de vista que el artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecía que con su entrada en vigor, quedaban abrogadas las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, para los asuntos que se iniciaran a partir de su vigencia; sin embargo, los procedimientos penales que estuvieran en trámite, continuarían su sustanciación conforme con la legislación aplicable al momento de su inicio.

Así, la sola vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, no era motivo para que esa legislación se aplicara a los reconocimientos de inocencia respecto de procesos que se tramitaron conforme al Código Federal de Procedimientos Penales, porque no se trataba de una instancia más del proceso, sino de un medio extraordinario con el que contaba el sentenciado para demostrar su inocencia, pero supeditado a la existencia de una sentencia firme, dictada bajo las reglas del Código Federal de Procedimientos Penales, porque con la petición del reconocimiento de inocencia, se pretendía destruir en su totalidad, con prueba idónea, el valor que se concedió a los medios de prueba que sirvieron de base para sentenciar al inculpado. Esto es, una contraposición entre el caudal probatorio ya analizado y los medios de prueba extraordinarios que llegaran a aparecer después de dictada la sentencia irrevocable, bajo el mismo estándar de apreciación.



Por tanto, si la sentencia se dictó con las reglas del Código Federal de Procedimientos Penales, la subsistencia de pruebas que llegara a realizarse en el reconocimiento de inocencia, necesariamente tendría que efectuarse bajo las reglas de ese ordenamiento penal; pues sostener la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, traería como consecuencia crear inseguridad jurídica para las partes.

De esta manera, las pruebas que se pretendían destruir a través del reconocimiento de inocencia (analizadas bajo el método tasado), no podían ser sometidas a un sistema de valoración distintivo (sic) de aquel por el que se determinó su efectividad (bajo la valoración libre y lógica), como incluso lo definió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: "VALORACIÓN PROBATORIA. PROHIBICIÓN DE APLICAR REGLAS PROCESALES DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO A ASUNTOS TRAMITADOS BAJO EL SISTEMA TRADICIONAL."⁶

No se soslayó que conforme a la interpretación que hizo la Suprema Corte respecto del artículo 14 constitucional, el gobernado tenía derecho a la aplicación retroactiva de la ley penal más benéfica, cuando en virtud de la dinámica

⁶ Texto: "Todo régimen transitorio tiene la función de normar las situaciones jurídicas acaecidas durante la vigencia de una ley o sistema abrogados que trascienden al tiempo en el que entra en vigor la nueva normatividad. Ahora bien, el régimen transitorio del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de dieciocho de junio de dos mil ocho, específicamente el artículo cuarto transitorio, dispuso que los procedimientos penales iniciados 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, lo que no tiene como propósito sostener que los dos sistemas penales que se encuentran en juego, esto es, el abrogado y el que le sustituye, se encuentran en vigor, sino que sólo determina las condiciones de recepción de los actos o procesos realizados conforme al sistema que resulta derogado. Por lo tanto, si el referido artículo cuarto transitorio precisa que los procedimientos iniciados bajo el sistema anterior (mixto), deben continuarse y resolverse conforme a las normas procesales anteriores a la entrada en vigor del nuevo proceso penal acusatorio y adversarial, es claro que pretende evitar que se combinen los diversos sistemas procesales penales en un mismo procedimiento. Por lo que, no es dable que a un proceso seguido bajo el sistema tradicional, cuya valoración probatoria se rija por el método tasado, le sean aplicadas las reglas de la valoración libre y lógica del proceso penal acusatorio, pues su implicación comprende aspectos meramente procesales al estar vinculados directamente con la valoración del acervo probatorio, y existe prohibición expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que puedan combinarse las figuras procesales de uno u otro sistema, pues originaría inseguridad jurídica para el gobernado."



legislativa se modificaran cuestiones sustantivas que le fueran favorables; lo que no se actualizaba en ese supuesto, porque la tramitación del reconocimiento de inocencia bajo las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, o bien, la valoración libre que preveía, no trascendían al aspecto sustantivo, porque la libertad no estaba condicionada por la resolución de su petición, sino por la sentencia ejecutoriada que se dictó en su contra.

Consecuentemente, si en la solicitud de inocencia, el promovente fue sentenciado a través del sistema tradicional, el Tribunal Colegiado era legalmente competente para conocer y resolver su petición.

III) En ese orden de ideas, se determinó que la petición de reconocimiento de inocencia, no se ubicó en alguno de los supuestos de procedencia previstos en el artículo 560 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues el solicitante sostuvo su inocencia, básicamente porque fue detenido arbitrariamente, pues no existió orden de aprehensión en su contra, ni se le detuvo en flagrancia; tampoco fue detenido en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se narraron en el parte informativo que suscribieron los elementos del Ejército Mexicano; hubo demora en su puesta disposición y fue objeto de actos de tortura por parte de sus aprehensores; las pruebas que obraban en la averiguación previa, no demostraban que hubiera cometido los delitos por los que se le sentenció. Y para tales efectos, ofreció la prueba presuncional legal y humana, así como la instrumental de actuaciones, consistentes en la indagatoria respectiva, los autos de la causa penal ***** , y el toca de apelación ***** .

Se consideró que lo que en realidad se solicitó, fue que se analizaran nuevamente las pruebas de la causa penal de origen en que sustentó la sentencia de condena. Y, por tanto, se calificó de **infundada** la solicitud que se planteó.

II. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el reconocimiento de inocencia ***** .

1) El diecisiete de octubre de dos mil catorce, el Juez Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Nayarit, en la causa penal ***** , dictó sentencia en la que, por una parte, absolvió a ***** , del delito



contra la salud, en su modalidad de colaborar al fomento de la comisión o ejecución de delitos contra la salud; y por otra, lo consideró como penalmente responsable del delito de delincuencia organizada, con la finalidad de cometer delitos contra la salud, por el que le impuso ***** años, ***** días de prisión.

2) Inconforme con lo resuelto, el sentenciado interpuso recurso de apelación, del que conoció el Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Cuarto Circuito, en el Estado de Nayarit, donde se registró como toca penal *****; y en sentencia de veintisiete de febrero de dos mil quince, modificó la sanción, y además de la pena de prisión, le impuso ***** días multa, asimismo, se ordenó al Juez de instancia que diera vista al Ministerio Público de la Federación, con la denuncia de tortura que hizo el sentenciado.

3) En desacuerdo con esa resolución, el sentenciado promovió amparo directo; del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, donde se registró con el número *****. Y en su apoyo, el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán, en sesión de diez de diciembre siguiente, dictó sentencia en la que le negó al quejoso el amparo que solicitó.

4) En escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Vigésimo Cuarto Circuito, con residencia en Tepic, Nayarit, el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, *****, planteó reconocimiento de inocencia, con fundamento en los artículos 560, fracción II y 561 del Código Federal de Procedimientos Penales.

5) Conoció del asunto el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, cuyo presidente, en auto de treinta de agosto siguiente, lo admitió a trámite y lo registró con el número ***** . Luego, en sesión de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, se determinó la incompetencia legal para conocer de la solicitud que se planteó, y se ordenó remitir las constancias al Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Cuarto Circuito. Ello, al tenor de las siguientes consideraciones:



I) Se carecía de competencia legal para conocer y resolver la solicitud de reconocimiento de inocencia, de conformidad con los artículos 486, 488 y 489 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como 1, fracción IV, y 60, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁷

Ello, porque a pesar de que el promovente sustentó su solicitud en lo dispuesto en el artículo 561 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, que establecía que el sentenciado que se creyera con derecho a obtener el reconocimiento de su inocencia, ocurriría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por escrito en el que expondría la causa en que fundara su petición, acompañando las pruebas que correspondieran o protestando exhibirlas oportunamente.⁸

Sin embargo, la solicitud que dio origen al trámite del asunto, se recibió en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Vigésimo Cuarto Circuito, el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete; es decir, cuando ya se había derogado el Código Federal de Procedimientos Penales, y ya se encontraba vigente el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello, porque en el caso de Nayarit, el Congreso de la Unión decretó que el nuevo sistema procesal entraría en vigor a partir del treinta de noviembre de dos mil quince, de acuerdo con la declaratoria que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veinticinco de septiembre del mismo año.⁹

⁷ "Artículo 1. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por: ...

"IV. Los Tribunales Unitarios de Circuito; ..."

"Artículo 60. Los tribunales de alzada conocerán:

"I. Del recurso de apelación, así como de los procedimientos de reconocimiento de inocencia del sentido y de anulación de sentencia; ..."

⁸ Competencia originaria que la Suprema Corte de Justicia de la Nación delegó a través del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno del Alto Tribunal, concretamente en la fracción II del punto octavo, a favor de los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer de dichas solicitudes.

⁹ "EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN CUMPLIMIENTO A LO QUE DISPONE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EMITE LA SIGUIENTE DECLARATORIA. El Congreso de la Unión declara la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del 30 de noviembre de 2015, en los Estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Tlaxcala."



II) En el artículo tercero transitorio, del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁰ se estableció que los procedimientos penales que a la entrada en vigor de dicho ordenamiento se encontraran en trámite, continuarían su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al momento de su inicio; y los que se iniciaran a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los hechos hubieran sucedido con anterioridad, sería aplicable el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Norma transitoria de la que se obtenía que los procedimientos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor del ordenamiento, continuarían con su sustanciación, de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos; pero aquéllos que se instaran con posterioridad a su entrada en vigor, con independencia de la fecha en que ocurrieron los hechos, debían dirimirse conforme a la nueva legislación adjetiva nacional; al grado que el legislador determinó abrogar expresamente el Código Federal de Procedimientos Penales, así como las legislaciones procesales de las entidades federativas.

De lo contrario, el hecho de que los sentenciados conforme al sistema penal mixto, no pudieran acceder a los procedimientos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, no obstante que les representara mayores beneficios, cuando conforme a su naturaleza jurídica fueran compatibles y aplicables a quienes fueron sentenciados y se encontraran cumpliendo una pena de prisión, como el procedimiento incidental extraordinario de reconocimiento de

¹⁰ **"Artículo tercero.** Abrogación

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"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, quedarán abrogados para efectos de su aplicación en los procedimientos penales que se inicien a partir de la entrada en vigor del presente código, 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.

(Derogado segundo párrafo, D.O.F. 17 de junio de 2016)

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En consecuencia el presente código será aplicable para los procedimientos penales que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los hechos hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor del mismo."



inocencia, el de anulación de sentencia, el del indulto, entre otros; conduciría a concluir que el Constituyente Permanente, previó la posibilidad de tener diversos tipos de sentenciados, los que gozaban de las prerrogativas establecidas en el citado Código Nacional, y los que no las tendrían, por el solo hecho de que fueron sentenciados con anterioridad a la indicada reforma.

III) Por tanto, se concluyó que el Código Nacional de Procedimientos Penales, recogía el sistema acusatorio penal; pero su eficacia no era limitativa a las personas que fueron condenadas con posterioridad a su vigencia, ni estaba condicionada al sistema judicial en el que ello ocurrió; pues de ser así, se propiciaría la denegación del acceso a la justicia que más favoreciera a los sentenciados, en detrimento del deber de maximizar los derechos humanos establecido a favor de todos los gobernados en el artículo 1o. constitucional.

Línea argumentativa en que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el citado artículo transitorio, debía entenderse en el sentido de que no debía existir un trato desigual de los sujetos procesados en ambos sistemas, pues la ley buscaba homologar el marco normativo aplicable a los individuos que se encontraban privados de su libertad, y a la ejecución de sentencias. Ello, como se desprende del criterio de rubro: "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."¹¹

¹¹ Texto: "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



IV) En congruencia con ello, de una interpretación teleológico-funcional del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, se concluía que con el vocablo "los procedimientos", no debían entenderse los procedimientos de ejecución en sentido amplio, sino todas aquellas incidencias y trámites en concreto, que pudieran presentarse incluso con relación o en ejecución de la pena, como la tramitación del incidente de reconocimiento de inocencia.

Así, acorde a la norma transitoria, una vez iniciados esos procedimientos específicos, debían concluirse conforme a los lineamientos previstos en las leyes correspondientes, sin perjuicio de aquellos que se instaran durante la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la medida que fueran compatibles con la naturaleza jurídica de la institución de que se trate en el mismo procedimiento, como en el caso de las cuestiones que se presentaran en ejecución o con motivo de la ejecución de la pena de prisión impuesta, particularmente el reconocimiento de inocencia de una persona que fue declarada responsable, se tramitarían y dirimirían conforme a dicha codificación procesal nacional.

Por tanto, se concluyó que tratándose de personas condenadas por sentencia firme que solicitaran el reconocimiento de inocencia, entre otra clase de procedimientos extraordinarios incidentales, la norma procesal aplicable a ese procedimiento, era la vigente al momento en que se presentó la solicitud, con independencia de que hubiera sido juzgado conforme al proceso penal tradicional o mixto; pues acorde con el citado dispositivo transitorio, lo relevante para determinar la aplicación temporal del Código Nacional de Procedimientos Penales, en esos casos, era que el procedimiento incidental de que se tratara, en la

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 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. 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."



especie, el de reconocimiento de inocencia, hubiera iniciado durante la vigencia temporal del Código Nacional de Procedimientos Penales; máxime, cuando en los asuntos, la materia del procedimiento se relacionaba con la pena impuesta, pues de ser fundado, ello tendría por efecto dejarla insubsistente, lo que en nada trascendería al juicio que le dio origen a su imposición.

En ese orden de ideas, los transitorios relativos a la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, la abrogación del Código Federal de Procedimientos Penales y de las entidades federativas, únicamente limitaban la aplicación retroactiva de la ley benéfica a cuestiones meramente procesales del juicio, no a las cuestiones que se presentaran durante la ejecución de la sentencia, lo que tenía lógica jurídica, porque un proceso o procedimiento, entendido como un conjunto de normas que ordenaban y daban coherencia a los actos procesales, comunicaciones procesales y cargas probatorias, debían resolverse con las normas que se tenían al inicio de éste y hasta su conclusión, porque ello implicaba seguridad jurídica a las partes, guardando la debida coherencia en el desarrollo procedimental.

V) En el caso, el solicitante fue sentenciado por el delito de delincuencia organizada, por el que se le impuso una pena de ***** años, ***** días de prisión; lo que evidenciaba que la causa penal *****; del índice del Juzgado Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Nayarit, estaba concluida, porque contra el fallo de primer grado, las partes interpusieron recurso de apelación, que resolvió el Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Cuarto Circuito en el Estado de Nayarit, el veintisiete de febrero de dos mil quince, en el toca penal *****; y en contra de esa resolución, el sentenciado promovió amparo directo, en el que se le negó la tutela constitucional que solicitó.

En ese orden de ideas, tomando en consideración que la causa penal concluyó el trámite respectivo con el dictado de la resolución de segunda instancia, el veintisiete de febrero de dos mil quince, y que la solicitud de reconocimiento de inocencia se presentó el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete; es decir, cuando ya estaba en vigor en esa entidad federativa el Código Nacional de Procedimientos Penales –treinta de noviembre de dos mil quince–; por tanto,



las normas procesales que debían aplicarse para la tramitación de esa solicitud, eran las establecidas en esa codificación.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la figura del reconocimiento de inocencia, que se traducía en una institución de carácter extraordinario y excepcional, que a partir del principio de seguridad jurídica surgido con la sentencia definitiva, tenía por objeto corregir posibles injusticias cometidas por el juzgador penal, pero que no constituía ni la apertura de otra instancia ni un recurso dentro de las instancias judiciales, lo que incluso justificaba la inaplicación de la suplencia de la queja dentro de ese procedimiento, atendiéndose únicamente a la causa de pedir, en términos de lo que señaló la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;¹² y que se trataba de un mero procedimiento a seguir para dirimir la cuestión que ahí se planteaba; entonces, la norma procesal que debía aplicarse para la tramitación de la solicitud de reconocimiento de inocencia, era la vigente al momento en que se promovió o dio inicio el procedimiento relativo, es decir, las establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello, con independencia de que el proceso penal de origen se hubiera tramitado conforme a las reglas del sistema tradicional, previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales, pues la solicitud de reconocimiento de inocencia implicaba un trámite que no se vinculaba con las normas procesales por las que se juzgó y sentenció al promovente del incidente.

Por el contrario, se traducía en un mecanismo jurídico que posibilitaba al sentenciado, en los supuestos expresamente determinados por el legislador, para destruir los elementos que sirvieron de sustento a la sentencia condenatoria; es decir, la instancia judicial prevista por el juzgador para que el inculpado fuera juzgado y sentenciado ya culminó, y si ello era así, no había razón para aplicar las normas procesales vinculadas con las instancias correspondientes

¹² Al resolver el reconocimiento de inocencia **11/2011**, en sesión de primero de febrero de dos mil doce, por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



que ya se encontraban agotadas, a la tramitación de la solicitud de reconocimiento de inocencia.

Máxime que la solicitud, atento a su naturaleza jurídica, podría dirimirse de acuerdo a las reglas de la citada codificación nacional, pues la valoración que se hiciera de las hipótesis que lo actualizaban, conforme al artículo 486, válidamente podrían ser apreciadas, bajo parámetros de valoración racional, libre y lógica, para determinar si las pruebas aportadas conducían a establecer en forma plena que no existió el delito por el que se dictó la condena o que, existiendo éste, el sentenciado no participó en su comisión, o bien, que se hubieran desacreditado formalmente, en sentencia irrevocable, las pruebas en las que se fundó la condena.

Así, la aplicación de la normativa procesal prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para la solicitud de reconocimiento de inocencia, se justificaba porque no se privaba al solicitante de una facultad con la que contaba; por lo contrario, le proporcionaba elementos adicionales que le beneficiaban, como que el sentenciado que se creía con derecho a obtener el reconocimiento de su inocencia, podría ocurrir al tribunal de alzada que fuere competente para conocer del recurso de apelación, lo que lo facultaba para impugnar en el juicio de amparo, la determinación que sobre el particular emitiera la indicada autoridad.

Además, en caso de que se declarara fundado el reconocimiento de inocencia, en el mismo se resolvería de oficio sobre la indemnización que procediera, en términos de las disposiciones aplicables, lo que generaba beneficios al solicitante, que no se preveían en el Código abrogado.

Como el contenido del transitorio de la reforma constitucional, disponía que los procedimientos que hubieran iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, serían concluidos con base en la legislación vigente con anterioridad a ese acto; entonces, no cabía duda que se aludió a las causas penales en trámite, lo que no ocurría en el caso, por tratarse de un asunto agotado, y en consecuencia, resultaba aplicable el Código Nacional de Procedimientos Penales, que preveía mayores beneficios hacia el sentenciado.



VI) En ese orden de ideas, la competencia para conocer de la solicitud de reconocimiento de inocencia, recaía en el tribunal de alzada, pues debió tramitarse de conformidad con la normativa vigente al momento de su promoción; es decir, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, que establecía la competencia para conocer del asunto, a favor del tribunal de alzada que fuere competente para conocer del recurso de apelación.

En ese orden de ideas, si en el artículo tercero transitorio del Acuerdo General 49/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,¹³ que creó el Centro de Justicia Penal Federal en Nayarit, se habilitó a los Tribunales Unitarios del Vigésimo Cuarto Circuito con residencia en esa ciudad capital –hasta en tanto fuera creado el tribunal de alzada–, para conocer de los procedimientos que se tramitaran en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales, se declinó la competencia legal para conocer del asunto a favor del Primer Tribunal Unitario de ese Circuito, por ser a quien le correspondía conocer del recurso de apelación interpuesto por el sentenciado solicitante.

Consideraciones que dieron origen a las tesis de rubros y textos:

"RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE RESPECTIVO ES APLICABLE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SI AL MOMENTO EN QUE SE PRESENTÓ LA SOLICITUD YA HABÍA ENTRADO EN VIGOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO. De una interpretación teleológico-funcional del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, se concluye

¹³ **Tercero.** Hasta en tanto se crea el tribunal de alzada a que se refiere el artículo 4 de este Acuerdo, se habilita a los Tribunales Unitarios del Vigésimo Cuarto Circuito con residencia en Tepic, Nayarit, para conocer, en el orden numérico de su denominación, de los procedimientos que se tramiten conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables.

"Los Tribunales Unitarios indicados precisarán en los actos procesales que celebren la denominación con la que actúan, dependiendo si lo hacen conforme al citado Código o al Código Federal de Procedimientos Penales.

"Estos Tribunales Unitarios quedan exceptuados de la obligación a que se refiere el artículo 14 de este acuerdo, y para efectos del artículo 18 del mismo instrumento normativo se regirán por las disposiciones aplicables como Tribunal Unitario de Circuito."



que lo relevante para determinar la aplicación temporal de ese ordenamiento en relación con el reconocimiento de inocencia, es que el procedimiento incidental respectivo haya iniciado durante la vigencia del citado código; es así, en razón de que dicho precepto transitorio limita la aplicación retroactiva de esa legislación a cuestiones meramente procesales, lo que evidentemente tiene lógica jurídica, porque un proceso o procedimiento –entendido éste como un conjunto de normas que ordenan, dan coherencia a los actos procesales y cargas probatorias–, debe ser resuelto con las normas que lo rigen hasta su conclusión, pues ello dota de seguridad jurídica a las partes. Por ende, si en este tipo de incidencias la materia del estudio se relaciona con la pena impuesta al sentenciado y, de acreditarse los requisitos legales, tendrá por efecto dejarla insubsistente, esa decisión no afecta ni modifica los términos en los que se sustanció y resolvió el juicio que le dio origen, en tanto que el trámite respectivo de la causa penal concluyó con el dictado de la resolución de primera o segunda instancia. De esta manera, la aplicación de dicho código para la tramitación y resolución del incidente de reconocimiento de inocencia, con independencia de que el solicitante haya sido juzgado conforme al proceso penal tradicional o mixto, se justifica porque no se priva a éste de algún beneficio con el que contara en el Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, como lo es tramitar el referido incidente, por el contrario, dicha facultad se potencializa, en virtud de que la aplicación del ulterior código le proporciona elementos adicionales que le benefician, como lo es que el sentenciado que se crea con derecho a obtener el reconocimiento de su inocencia pueda ocurrir ante el propio tribunal de alzada que conoció o pudo conocer del recurso de apelación contra la sentencia condenatoria, lo cual, incluso, lo posibilitaría para impugnar en el juicio de amparo la determinación que sobre el particular emita la indicada autoridad. Además, en caso de que se declare fundado el reconocimiento de inocencia, en él se resolverá de oficio sobre la indemnización que proceda en términos de las disposiciones aplicables, lo cual genera beneficios al solicitante que textualmente no se prevén en la codificación abrogada."

"RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. SI LA SOLICITUD RESPECTIVA SE PRESENTÓ DURANTE LA VIGENCIA DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL MARGEN DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARAR SU INCOMPETENCIA



LEGAL Y REMITIRLA AL TRIBUNAL DE ALZADA QUE FUERE COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN. La solicitud de reconocimiento de inocencia implica un trámite que no se encuentra vinculado estrictamente con las normas procesales rectoras del juicio en el que fue sentenciado el promovente; por el contrario, constituye un mecanismo que le da la posibilidad, en los supuestos expresamente determinados por el legislador, de intentar destruir los elementos que sirvieron de base a la sentencia condenatoria; por ende, si la instancia judicial prevista en la ley rectora del procedimiento para que el inculgado fuera juzgado y sentenciado ya culminó, no hay razón adicional para aplicar las normas procesales vinculadas con las instancias correspondientes que ya se agotaron, a la tramitación de la solicitud de reconocimiento de inocencia; al contrario, dicha solicitud, atento a su naturaleza jurídica, debe dirimirse de acuerdo con las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues la valoración que se haga de las hipótesis que lo actualizan, conforme a su artículo 486, pueden ser apreciadas a la luz de parámetros de valoración racional, libre y lógica, para determinar si las pruebas aportadas en el incidente conducen a establecer plenamente que no existió el delito por el que se dictó la condena o que, existiendo aquél, el sentenciado no participó en su comisión, o bien, que las pruebas en las que se fundó la condena se hayan desacreditado formalmente en sentencia irrevocable. Por tanto, en términos del artículo 488 del código indicado, la competencia para conocer de la solicitud de reconocimiento de inocencia presentada durante la vigencia de dicho código recae en el tribunal de alzada que fuere competente para conocer del recurso de apelación contra la sentencia condenatoria, por esta razón, el Tribunal Colegiado de Circuito debe declarar su incompetencia legal y remitirle los autos, con independencia de que el proceso penal de origen se haya tramitado conforme a las reglas del sistema tradicional previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales abrogado."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Sobre la base de lo anterior, debe dilucidarse, en primer lugar, si existe o no la contradicción de tesis que se denunció.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que para que se actualice la contradicción de tesis, basta



que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

Lo anterior, quedó plasmado en la tesis jurisprudencial en materia común, número P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, «con número de registro digital: 164120» 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."

En complemento, esta Primera Sala ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos a fin de generar seguridad jurídica. Así, para que exista una contradicción de tesis, debe verificarse:

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

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

En ese orden de ideas, existe la contradicción de tesis que se denunció, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejaron en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.

En efecto, los Tribunales Colegiados conocieron de sendos reconocimientos de inocencia, planteados por sentenciados a quienes en la respectiva causa



penal, tramitada bajo el sistema tradicional o mixto, se les declaró penalmente responsables de los correspondientes delitos; y agotados los recursos ordinarios, así como el amparo directo, promovieron el citado incidente, en términos de los artículos 560, fracciones I y II, 561 y 562 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Sin embargo, arribaron a consideraciones divergentes para la solución del problema.

En efecto, el **Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito**, consideró que la competencia legal para conocer del reconocimiento de inocencia, recaía en un Tribunal Colegiado de Circuito, y sin que fuera aplicable al respecto el Código Nacional de Procedimientos Penales; ello, porque la valoración de las pruebas de cargo que dieron origen a la sentencia definitiva, aconteció bajo el sistema tradicional o mixto, y por tanto, resultaba aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, que establecía un sistema de valoración probatorio tasado. Por tanto, si mediante esa vía se trataba de demostrar la inocencia del sentenciado a través de una prueba diversa, que fuera suficiente para invalidar esa sentencia; entonces, se tendría que justipreciar de conformidad con el sistema tasado; mientras que el Código Nacional de Procedimientos Penales, se regía por las reglas de valoración libre y lógica.

Por tanto, la vigencia del Código Nacional, prevista en su artículo tercero transitorio, no era suficiente para que se aplicara a los reconocimientos de inocencia, respecto a procesos penales que se tramitaron conforme al Código Federal de Procedimientos Penales.

Y sin soslayar la aplicación retroactiva de la ley penal más benéfica; pues el trámite del reconocimiento de inocencia, bajo las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, no trascendía a un aspecto sustantivo, pues la libertad del solicitante no estaba condicionada por la resolución de su pretensión, sino por la sentencia ejecutoriada dictada en su contra.

Consecuentemente, en términos de los artículos 560, 561 y 566 del Código Federal de Procedimientos Penales, declaró infundado el reconocimiento de



inocencia, por considerar que el solicitante no se ubicó en los supuestos del citado artículo 560.

Mientras que el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, se declaró legalmente incompetente para conocer del reconocimiento de inocencia que se planteó, por considerar que la competencia recaía en el tribunal de alzada que previamente conoció del recurso de apelación, a quien le remitió el asunto, en términos de los artículos 486, 488 y 489 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sin que obstara que el sentenciado que lo solicitó, hubiera sido juzgado conforme al sistema tradicional o mixto; es decir, conforme al Código Federal de Procedimientos Penales, pues ese procedimiento quedó agotado, y dicho ordenamiento legal se derogó, de acuerdo con el artículo tercero transitorio, del Código Nacional. Así, la incidencia de mérito se trataba de un proceso que inició bajo la vigencia de la legislación nacional, con independencia de cuándo acontecieron los hechos; por lo que las pruebas aportadas por el solicitante, podían analizarse bajo el sistema de la valoración libre y lógica; máxime que las reglas previstas en esa legislación eran más benéficas, e incluso, de resultar fundado el planteamiento, se resolvería de oficio sobre la indemnización que procediera.

En ese orden de ideas, el punto de toque a dilucidar por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si **¿Son competentes o no los tribunales de alzada para resolver la solicitud de reconocimiento de inocencia, de acuerdo al Código Nacional de Procedimientos Penales, aun y cuando el procesado fue juzgado y sentenciado conforme al sistema mixto?**

Sin que sea obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que los criterios en contraposición, no constituyan propiamente jurisprudencia, porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal, y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito.

Con relación a lo anterior, cobra aplicación la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PRO-



CEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."¹⁴

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las siguientes consideraciones.

Como punto de partida, es importante tomar en consideración, tanto lo que dispone el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 560, como lo que establece Código Nacional de Procedimientos Penales en sus artículos 486, 488, 489 y 490:

Código Federal de Procedimientos Penales	Código Nacional de Procedimientos Penales
<p>"Artículo 560. El reconocimiento de la inocencia del sentenciado se basa en alguno de los motivos siguientes:</p> <p>I. Cuando la sentencia se funde exclusivamente en pruebas que posteriormente se declaren falsas.</p> <p>II. Cuando después de la sentencia aparecieren documentos públicos que invaliden la prueba en que se haya fundado aquella o las presentadas al jurado y que</p>	<p>"Artículo 486. Reconocimiento de inocencia.</p> <p>Procederá cuando después de dictada la sentencia aparezcan pruebas de las que se desprenda, en forma plena, que no existió el delito por el que se dictó la condena o que, existiendo éste, el sentenciado no participó en su comisión, o bien cuando se desacrediten formalmente, en sentencia irrevocable, las pruebas en las que se fundó la condena."</p>

¹⁴ Texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."



servieron de base a la acusación y al veredicto.

(F. de E., D.O.F. 1 de noviembre de 1934)

III. Cuando condenada alguna persona por homicidio de otra que hubiere desaparecido, se presentare ésta o alguna prueba irrefutable de que vive.

(Reformada, D.O.F. 23 de enero de 2009)

IV. Cuando dos sentenciados hayan sido condenados por el mismo delito y se demuestre la imposibilidad de que los dos lo hubieren cometido.

(Reformada, D.O.F. 31 de octubre de 1989)

V. Cuando el sentenciado hubiese sido condenado por los mismos hechos en juicios diversos. En este caso prevalecerá la sentencia más benigna.

VI. (Derogada, D.O.F. 31 de octubre de 1989)."

(Reformado, D.O.F. 24 de diciembre de 1984)

"Artículo 561. El sentenciado que se crea con derecho a obtener el reconocimiento de su inocencia, ocurrirá a la Suprema Corte de Justicia, por escrito en el que expondrá la causa en que funda su petición, acompañando las pruebas que correspondan o protestando exhibirlas oportunamente. Sólo será admitida la prueba documental, salvo que se trate del caso a que se refiere la fracción III del mismo artículo anterior."

"Artículo 562. Al hacer su solicitud, el sentenciado podrá nombrar defensor, conforme a las disposiciones conducentes de este código, para que lo patrocine

"Artículo 488. Solicitud de declaración de inocencia o anulación de la sentencia.

El sentenciado que se crea con derecho a obtener el reconocimiento de su inocencia o la anulación de la sentencia por concurrir alguna de las causas señaladas en los artículos anteriores, acudirá al tribunal de alzada que fuere competente para conocer del recurso de apelación; le expondrá detalladamente por escrito la causa en que funda su petición y acompañarán a su solicitud las pruebas que correspondan u ofrecerá exhibirlas en la audiencia respectiva.

En relación con las pruebas, si el recurrente no tuviere en su poder los documentos que pretenda presentar, deberá indicar el lugar donde se encuentren y solicitar al tribunal de alzada que se recaben.

Al presentar su solicitud, el sentenciado designará a un licenciado en derecho o abogado con cédula profesional como defensor en este procedimiento, conforme a las disposiciones conducentes de este código; si no lo hace, el tribunal de alzada le nombrará un defensor público."

"Artículo 489. Trámite.

Recibida la solicitud, el tribunal de alzada que corresponda pedirá inmediatamente los registros del proceso al juzgado de origen o a la oficina en que se encuentren y, en caso de que el promovente haya protestado exhibir las pruebas, se le otorgará un plazo no mayor de diez días para su recepción.

Recibidos los registros y, en su caso las pruebas del promovente, el tribunal de alzada citará al Ministerio Público, al solicitante y a su defensor, así como a la víc-



durante la sustanciación del indulto, hasta su resolución definitiva."

"Artículo 563. Recibida la solicitud se pedirá inmediatamente el proceso o procesos a la oficina en que se encontraren; y cuando conforme al artículo 561 se haya protestado exhibir las pruebas, se señalará un término prudente para recibirlas."

"Artículo 564. Recibidos el proceso o procesos y, en su caso, las pruebas del promovente, se pasará el asunto al Ministerio Público por el término de cinco días para que pida lo que a su representación convenga.

(Reformado, D.O.F. 23 de enero de 2009)
"Artículo 565. Devuelto el expediente por el Ministerio Público, se pondrá a la vista del sentenciado y de su defensor por el término de tres días, para que se impongan de él y formulen sus alegatos por escrito."

Artículo 566. Transcurrido el término a que se refiere el artículo anterior, se fallará el asunto declarando fundada o no la solicitud, dentro de los diez días siguientes."

(Reformado, D.O.F. 24 de diciembre de 1984)

"Artículo 567. Si se declara fundada, se remitirá original el expediente al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación, para que, sin más trámite, reconozca la inocencia del sentenciado."

(Reformado, D.O.F. 31 de octubre de 1989)

"Artículo 568. Todas las resoluciones en que se conceda indulto se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y se comunicarán al tribunal que hubiese dictado la sentencia, para que haga la anotación respectiva en el expediente del caso.

tima u ofendido y a su asesor jurídico, a una audiencia que se celebrará dentro de los cinco días siguientes al recibo de los registros y de las pruebas. En dicha audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas por el promovente y se escuchará a éste y al Ministerio Público, para que cada uno formule sus alegatos.

Dentro de los cinco días siguientes a la formulación de los alegatos y a la conclusión de la audiencia, el tribunal de alzada dictará sentencia. Si se declara fundada la solicitud de reconocimiento de inocencia o modificación de sentencia, el tribunal de alzada resolverá anular la sentencia impugnada y dará aviso al tribunal de enjuiciamiento que condenó, para que haga la anotación correspondiente en la sentencia y publicará una síntesis del fallo en los estrados del tribunal; asimismo, informará de esta resolución a la autoridad competente encargada de la ejecución penal, para que en su caso sin más trámite ponga en libertad absoluta al sentenciado y haga cesar todos los efectos de la sentencia anulada, o bien registre la modificación de la pena comprendida en la nueva sentencia."

"Artículo 490. Indemnización.

En caso de que se dicte reconocimiento de inocencia, en ella misma se resolverá de oficio sobre la indemnización que proceda en términos de las disposiciones aplicables. La indemnización sólo podrá acordarse a favor del beneficiario o de sus herederos, según el caso."



(Reformado, D.O.F. 31 de octubre de 1989)

"Artículo 568. Todas las resoluciones en que se conceda indulto se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y se comunicarán al tribunal que hubiese dictado la sentencia, para que haga la anotación respectiva en el expediente del caso.

Las resoluciones relativas al reconocimiento de la inocencia se comunicarán al tribunal que hubiese dictado la sentencia, para que haga la anotación respectiva en el expediente del caso. A petición del interesado, también se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."

Cuadro comparativo del que se desprende, que en términos del artículo 561 del Código Federal de Procedimientos Penales, la competencia para conocer de los procedimientos de reconocimiento de inocencia, recae en este Alto Tribunal, pues señala que el sentenciado que se crea con el derecho a obtener el reconocimiento de su inocencia, ocurriría ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante escrito en el que se expongan las razones de su petición, acompañando las pruebas que correspondan o protestando exhibirlas oportunamente.

No obstante lo anterior, en dos mil trece, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las facultades que le confiere la Constitución Federal, en el párrafo octavo de su artículo 94,¹⁵ emitió el Acuerdo General Número 5/2013, sobre la determinación de los asuntos que el Pleno conservaría para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito;¹⁶ así, se delegó la competencia a los Tribunales Colegiados para conocer y resolver los reconocimientos de inocencia.

¹⁵ "Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. ...

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de



En ese orden de ideas, la posibilidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito, conocieran de los asuntos relativos al reconocimiento de inocencia –que originariamente correspondían a la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, encontró su fundamento en lo dispuesto en el punto cuarto, fracción III, del citado Acuerdo General, que en lo conducente establece:

"...

"Cuarto. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"...

"III. Los reconocimientos de inocencia."

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el Constituyente Permanente introdujo, a nivel constitucional, las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a un proceso penal de corte acusatorio.¹⁷ Y a efecto de uniformar ese sistema en todo el país, el ocho de octubre de dos mil trece, se reformó el inciso c) de la fracción XXI del artículo

los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados."

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

¹⁷ Mediante dicha reforma constitucional el Constituyente Permanente determinó reformar los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; así como 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 Federal, para incorporar una de las más importantes y trascendentales reformas a nuestro sistema de justicia penal, por virtud de la cual, fue implementado a nivel constitucional un proceso penal de corte acusatorio, mismo que entre otras características, otorga preeminencia al principio de la oralidad, como herramienta para agilizar y transparentar la actividad jurisdiccional en nuestro país. Para darle operatividad al mismo incorporó un amplio régimen transitorio en aras de que tanto la Federación, así como las diversas entidades federativas, de manera soberana y previo diseño de sus estrategias, así como basados en la eficaz organización de recursos, procedieran a decretar la vigencia de dicho sistema de enjuiciamiento en sus respectivos territorios.



73 constitucional, para facultar al Congreso de la Unión, a efecto de que estableciera la legislación única en materia de procedimientos penales; lo que derivó en la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor sería de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, y que a partir de ello, el Código Federal de Procedimientos Penales, quedaría abrogado.¹⁸

Así, el sistema legal previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales, dejó de tener aplicabilidad a partir del proceso de transformación del sistema de justicia penal mexicano, del que se desprende que en la actualidad, la competencia que se surtía a favor de los Tribunales Colegiados de Circuito, ya no

¹⁸ ... TRANSITORIOS

"Artículo primero. Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 con 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.

"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. ..."



encuentra fundamento legal, porque el reconocimiento de inocencia, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, ya no es competencia de la Suprema Corte, y en consecuencia, tampoco de los Tribunales Colegiados de Circuito; sino que en términos de lo que disponen los artículos 486, 488, 489 y 490 de la legislación adjetiva penal única, es facultad de los tribunales de alzada, que hayan sido competentes para conocer del recurso de apelación.

Y en sintonía con el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la fracción I de su artículo 60,¹⁹ dispone que corresponde a los Tribunales Unitarios de Circuito, conocer de los procedimientos de reconocimiento de inocencia.

Precisado lo anterior, debe determinarse ahora si respecto de la solicitud de reconocimiento de inocencia que se presenta estando ya en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, la competencia se surte a favor de los Tribunales Colegiados o de los tribunales de alzada, cuando el procesado fue juzgado y sentenciado conforme al sistema mixto.

Lo anterior, tomando en cuenta que, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho,²⁰ los procedimientos iniciados antes de la vigencia del nuevo sistema de justicia penal, deberán seguirse hasta su culminación, conforme a las reglas de dichos procedimientos:

¹⁹ "Artículo 60. Los tribunales de alzada conocerán:

"I. Del recurso de apelación, así como de los procedimientos de reconocimiento de inocencia del sentido y de anulación de sentencia."

²⁰ Mediante dicha reforma constitucional el Constituyente Permanente determinó reformar los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; así como 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 Federal, para incorporar una de las más importantes y trascendentales reformas a nuestro sistema de justicia penal, por virtud de la cual, fue implementado a nivel constitucional un proceso penal de corte acusatorio, mismo que entre otras características, otorga preeminencia al principio de la oralidad, como herramienta para agilizar y transparentar la actividad jurisdiccional en nuestro país. Para darle operatividad al mismo incorporó un amplio régimen transitorio en aras de que tanto la Federación, así como las diversas entidades federativas, de manera soberana y previo diseño de sus estrategias, así como basados en la eficaz organización de recursos, procedieran a decretar la vigencia de dicho sistema de enjuiciamiento en sus respectivos territorios.



"...

"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.**"²¹

Y que esa misma disposición, fue replicada en las normas transitorias del Código Nacional de Procedimientos Penales, al señalar, en su artículo tercero transitorio:

"...

"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, quedarán abrogados para efectos de su aplicación en los procedimientos penales que se inicien a partir de la entrada en vigor del presente código, 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.**

"En consecuencia el presente código será aplicable para los procedimientos penales que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los hechos hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor del mismo."²²

Derivado de dichos artículos transitorios, se sigue que el Poder Reformador de la Constitución estableció que cada caso debía resolverse de acuerdo con la normativa procesal que le dio origen, sin que fuera posible aplicar reglas del

²¹ Énfasis añadido.

²² Ídem.



sistema de enjuiciamiento penal de corte acusatorio a los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada de ese sistema, porque éstos debían **ser concluidos conforme a las disposiciones** del sistema tradicional. En otras palabras, **los procesos** iniciados antes de la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, se seguirían y tramitarían hasta su finalización, conforme a las normas que se les venían aplicando.

En ese orden de ideas, se impone dilucidar, en primer orden, el siguiente cuestionamiento:

¿Cuál es la naturaleza jurídica del reconocimiento de inocencia, es o no parte del proceso penal?

La importancia de conocer la naturaleza jurídica del reconocimiento de inocencia, radica principalmente en que a partir de su conceptualización, podrá delimitarse el órgano jurisdiccional que resulta ser el competente para conocer del correspondiente planteamiento. Esto es así, pues de concluirse que el reconocimiento de inocencia es parte del proceso penal, tendría que atenderse a lo que disponen los artículos cuarto transitorio, de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, y tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que serían aplicables las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales –en los procedimientos que se iniciaron conforme a ese ordenamiento legal– y, por tanto, la competencia para conocer de ellos, se surtiría a favor de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del punto cuarto, del citado Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

De arribarse a la conclusión contraria; esto es, que el reconocimiento de inocencia no se encontraba comprendido dentro del procedimiento penal, debía atenderse a las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y, en consecuencia, la competencia para conocer de esos procedimientos, recaía en los tribunales de alzada que fueron competentes para conocer del recurso de apelación.

Con la finalidad de dilucidar lo anterior, cabe destacar que esta Primera Sala, al resolver los **reconocimientos de inocencia 10/95 y 12/95**, de los que,



entre otros, derivaron las jurisprudencias **1a./J. 12/96**²³ y **1a./J. 19/96**,²⁴ hizo importantes precisiones en torno a los elementos que deben tomarse en cuenta para la acreditación del reconocimiento de inocencia y los requisitos de la prueba para hacerla factible.

Así, se consideró que el reconocimiento de inocencia **no tenía por objeto abrir otra instancia para que se valoraran nuevamente los elementos probatorios ya apreciados en instancias ordinarias**, e incluso en el juicio de amparo; sino la anulación de los que fundaron la sentencia condenatoria; pues se fundaba en la aparición de datos comprobables que desvirtuaran los medios probatorios que sirvieron de sustento y que **fueron determinantes para orientar el sentido de las sentencias condenatorias que al respecto se emitieron**; y los **medios de prueba debían ser posteriores a la sentencia de condena**, además de ser

²³ Datos de identificación: Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 193, «con número de registro digital: 200416» de rubro y texto: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. ELEMENTOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA LA ACREDITACIÓN DE LA. De conformidad con el artículo 560 del Código Federal de Procedimientos Penales, el reconocimiento de la inocencia sólo procede en los siguientes casos: cuando la sentencia se funde en pruebas que posteriormente se declaren falsas; cuando después de dictada la sentencia, aparecieran documentos públicos que invaliden los elementos en que se haya fundado; cuando condenada una persona por homicidio de otra que hubiere desaparecido, se presentara ésta o alguna prueba irrefutable de que vive; cuando dos reos hayan sido condenados por el mismo delito y se demuestre la imposibilidad de que ambos lo hubieran perpetrado; y cuando hubieran sido condenados por los mismos hechos en juicios diversos; en consecuencia, si el sentenciado formula su petición de inocencia, basándose en que las pruebas que aportó en la causa penal no fueron debidamente analizadas, ello lleva a concluir que tal solicitud debe declararse infundada, pues dicho incidente no tiene por objeto abrir otra instancia para que se valoren nuevamente los elementos probatorios, sino la destrucción de los que fundaron la sentencia condenatoria."

²⁴ Datos de identificación: «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*» Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, Tomo IV, agosto de 1996, página 158, «con número de registro digital: 200403» de rubro y texto: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA, REQUISITOS DE LA PRUEBA PARA HACER FACTIBLE EL. Los medios de convicción a que se refieren las diversas hipótesis del artículo 560 del Código Federal de Procedimientos Penales, para actualizar el reconocimiento de inocencia, conforme a la naturaleza de esta figura deben ser posteriores a la sentencia, así como resultar idóneos para mostrar la invalidez de las pruebas en que originalmente se apoyó su condena; lo que no acontece cuando se propone, en el trámite de esta vía incidental, que se revaloricen los elementos de convicción ya apreciados en las instancias ordinarias, e incluso en el juicio de amparo, pues admitir lo contrario equivale a desvirtuar la esencia del reconocimiento solicitado, donde de manera inequívoca se exige que las nuevas pruebas recabadas hagan ineficaces a las originalmente consideradas, hasta el caso de que haga cesar sus efectos y de manera indubitable demuestren la inocencia del sentenciado."



idóneos para mostrar la invalidez de las pruebas en que originalmente se apoyó la condena, pues dicha figura exigía que las nuevas pruebas recabadas hicieran ineficaces las originalmente consideradas, hasta el caso de que hicieran cesar sus efectos, y de manera indubitable, demostraran la inocencia del sentenciado.

Al resolver los **reconocimientos de inocencia 11/2011²⁵ y 15/2011,²⁶** la Primera Sala retomó la doctrina que sostuvo en los citados precedentes, y estableció su naturaleza y elementos básicos, señalando que el reconocimiento de inocencia, se conceptuaba como una institución de **carácter extraordinario y excepcional, que, reconociendo el principio de seguridad jurídica surgido con la sentencia definitiva,** tenía por objeto corregir verdaderas injusticias cometidas por el juzgador penal, **cuando habiendo condenado a una persona, posteriormente se demostrara de manera fehaciente e indubitable que era inocente, precisamente porque se evidenció la imposibilidad de que hubiera cometido el delito.**

Asimismo, se señaló que se debía **demostrar que era inocente, no sólo que no era culpable en la forma en que fue condenado;** pues en ese caso, se pretendería convertir a esa institución en un medio más para corregir una imprecisión o una deficiencia técnica de la sentencia, originada en ella misma o desde la acusación, pero en la que subyacía la inquebrantable demostración de que el enjuiciado era responsable del delito por el que se le juzgó.

Además, el reconocimiento de inocencia no tenía por objeto abrir otra instancia para que fueran valorados nuevamente los elementos probatorios, sino que su objetivo era la anulación de los que fundaron la sentencia de condena; es decir, **la aparición** de datos comprobables que desvirtuaran los medios probatorios que sirvieron de sustento, y que fueron determinantes para orientar el sentido de las sentencias condenatorias que al respecto se emitieron.

²⁵ Fallado en sesión de primero de febrero de dos mil doce, por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁶ Fallado en sesión de primero de febrero de dos mil doce, por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



Por tanto, sólo procedería si la solicitud **se encontraba sustentada en pruebas desconocidas, distintas de aquellas que ya habían sido desahogadas y valoradas con oportunidad** en las diversas instancias procesales; además, debían servir para desvirtuar la acusación formulada y la responsabilidad imputada.

Se precisó que el momento en que debía ser solicitado el reconocimiento de inocencia, era únicamente **cuando existiera una sentencia irrevocable, que no pudiera ser impugnada a través de un recurso ordinario**, por virtud del cual, pudiera modificarse o revocarse; esto es, cuando la ley que rige al procedimiento del que derivó la sentencia definitiva irrevocable, no admitiera algún otro medio ordinario de defensa, pues **no debía perderse de vista que el proceso penal, el amparo directo y el reconocimiento de inocencia, eran procedimientos diferentes.**

Con relación a lo anterior, se explicó que el proceso penal tenía como finalidad, que los tribunales judiciales competentes resolvieran si un hecho era o no un delito, así como determinar la responsabilidad de las personas acusadas e imponer las penas y las medidas de seguridad correspondientes; en el amparo directo, el objetivo era analizar si la determinación emitida por el órgano jurisdiccional, era violatoria de derechos humanos; y el **reconocimiento de inocencia, se limitaba a verificar si existió error judicial al condenar penalmente a una persona, con base en la exhibición de nuevos elementos de prueba de los que no se tuvo conocimiento en el proceso penal.** Por lo que era válido afirmar que esos procedimientos tenían finalidades distintas.

Además, se dijo que para que el reconocimiento de inocencia fuera procedente, resultaba irrelevante que el sentenciado hubiera agotado o no el amparo directo, porque ese medio de defensa –que también tiene el carácter extraordinario–, se regía por una disposición específica, diferente a la contenida en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Finalmente, por lo que hace a la suplencia de la deficiencia de la queja, se señaló que únicamente era procedente en el proceso penal y en el juicio de amparo; pero no tratándose del trámite de reconocimiento de inocencia, porque no existía precepto alguno en el Código Federal de Procedimientos Penales que así lo autorizara.



Criterio anterior que dio lugar a las tesis aisladas de esta Primera Sala, de rubros: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA E INDULTO. SON INSTITUCIONES DIFERENTES CON CARACTERÍSTICAS PROPIAS, POR LO QUE EL PRIMERO NO CONSTITUYE UN MEDIO PARA OBTENER EL SEGUNDO.",²⁷ "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. ES INFUNDADA LA SOLICITUD SI EN ÉSTA SÓLO SE ARGUMENTA QUE EN LA SENTENCIA CONDENATORIA SE REALIZÓ UNA INCORRECTA VALORACIÓN DEL MATERIAL PROBATORIO, SIN OFRECER PRUEBAS NOVEDOSAS."²⁸ y "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. ES IMPRO-

²⁷ Datos de identificación: Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, 1a. XXXIV/2013 (10a.), página 834, «con número de registro digital: 2002881» de texto: "La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II, Primera Parte, julio a diciembre de 1988, página 152, de rubro: 'INDULTO. POR GRACIA O POR RECONOCIMIENTO DE LA INOCENCIA. TIPOS DIVERSOS.', sustentó que 'el reconocimiento de la inocencia es un medio para obtener el indulto', lo que esta nueva integración de la Sala no comparte, ya que el indulto necesario es el nombre con el cual se designaba en la legislación mexicana al recurso de revisión contra las sentencias penales firmes y con autoridad de cosa juzgada, cuando con posterioridad se descubrieran o produjeran determinados hechos o elementos de convicción que hacían necesario un nuevo examen del proceso en el cual se dictó el fallo respectivo; sin embargo, la doctrina señaló que dicha denominación no era acertada, puesto que el indulto constituye una concesión otorgada por el Poder Ejecutivo, lo cual el legislador tomó en cuenta y en las reformas promulgadas en diciembre de 1983 y 1984 a los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, respectivamente, sustituyó dicha expresión por la de 'reconocimiento de la inocencia del sentenciado', según se advierte del texto del artículo 96 de la primera legislación citada, en cuanto establece que cuando aparezca que el sentenciado es inocente se procederá al reconocimiento de su inocencia en los términos previstos por el numeral 49 del propio código; mientras que los diversos numerales 560 y 561 de la segunda codificación mencionada, regulan y establecen las hipótesis en que procede su solicitud, trámite y resolución. Así, el reconocimiento de inocencia vino a sustituir al indulto necesario y judicial, y se conceptúa como una institución de carácter extraordinario y excepcional que, reconociendo el principio de seguridad jurídica surgido con la sentencia definitiva irrevocable, tiene por objeto corregir verdaderas injusticias cometidas por el juzgador penal, cuando habiendo condenado a una persona, posteriormente se demuestra de manera fehaciente e indubitable que es inocente."

²⁸ Datos de identificación: Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, 1a. XXXVII/2013 (10a.), página 836, «con número de registro digital: 2002883» de texto: "Cuando el solicitante de dicho reconocimiento sólo hace depender sus argumentos de la incorrecta valoración de las pruebas realizadas en la sentencia condenatoria irrevocable, con la pretensión de utilizar el procedimiento de reconocimiento de inocencia como un recurso ordinario de legalidad y sin ofrecer pruebas novedosas, indudablemente debe resolverse como infundada tal solicitud, toda vez que este incidente no tiene por objeto abrir otra instancia para que se valoren nuevamente los elementos probatorios, sino la anulación de los que fundaron la sentencia condenatoria."



CEDENTE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE TRATÁNDOSE DE TAL SOLICITUD."²⁹

De igual manera, esta Primera Sala ha considerado que si bien el reconocimiento de inocencia sólo procede contra la sentencia condenatoria definitiva, lo cierto es que por ésta debe entenderse, aquella contra la que no procede recurso o medio de defensa ordinarios, en virtud de los cuales pueda ser modificada o revocada; consecuentemente, en los casos en los que proceda apelación contra la sentencia de primera instancia, el carácter de sentencia definitiva lo tiene la de alzada y, por ello, el reconocimiento de inocencia no procede contra la resolución de primer grado; criterio que se contiene en la tesis aislada de rubro: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA."³⁰

²⁹ Datos de identificación: Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, 1a. XXXV/2013 (10a.), página 835, «con número de registro digital: 2002882» de texto: "La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. LXXXVII/2001 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 360, del mismo rubro, sustentó el criterio de que en términos del artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, así como de los diversos 364, 560 y 561 del Código Federal de Procedimientos Penales, se desprende que la suplencia de la queja deficiente en materia penal únicamente procede en el juicio de amparo y en el proceso penal, pero no así en el trámite del reconocimiento de inocencia, dado que no existe precepto legal alguno que así lo autorice; sin embargo, al final de dicha tesis se fijó la postura en el sentido de que: 'el análisis de los argumentos que se hagan valer y de las pruebas que al efecto se aporten, necesariamente es de estricto derecho.' Consideración última que no comparte esta nueva integración de la Sala, debido a que en este trámite opera el concepto de causa de pedir."

³⁰ Datos de identificación: Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 237, «con número de registro digital: 195569» de texto: "Los artículos 96 del Código Penal Federal, sexto transitorio del decreto de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal y 560 del Código Federal de Procedimientos Penales, determinan que el reconocimiento de inocencia sólo procede contra la sentencia condenatoria definitiva, entendiendo por tal, aquella contra la que no procede recurso o medio de defensa ordinarios, por virtud de los cuales pueda ser modificada o revocada; consecuentemente, en los casos en los que proceda apelación contra la sentencia de primera instancia y ha sido agotada el carácter de sentencia definitiva lo tiene la de alzada y por ello, el reconocimiento de inocencia no es procedente contra la de primer grado."



Finalmente, esta Primera Sala al resolver la **contradicción de tesis 427/2016**,³¹ reiteró las consideraciones que se precisaron en los precedentes citados, en el sentido de que el reconocimiento de inocencia **no tiene por objeto aperturar otra instancia para que se valoren nuevamente los elementos probatorios apreciados en instancias ordinarias**, sino que tiene como finalidad prístina, la anulación de los elementos de prueba que fundaron la sentencia condenatoria, pues el reconocimiento de inocencia lo constituye la aparición de datos comprobables que desvirtúen los medios probatorios que sirvieron de sustento, y que fueron determinantes para orientar el sentido de las sentencias condenatorias que al respecto se emitieron; y **los medios de prueba deben ser posteriores a la sentencia de condena**, además, de resultar idóneos para mostrar la invalidez de las pruebas en que originalmente se apoyó la condena, pues dicha figura exige que las nuevas pruebas recabadas, hagan ineficaces a las originalmente consideradas, hasta el caso de que hagan cesar sus efectos y de manera indubitable, demuestren la inocencia del sentenciado.

Además, en el citado **reconocimiento de inocencia 11/2011**, se estableció que las cinco hipótesis que prevé el artículo 560 del Código Federal de Procedimientos Penales, podían clasificarse como circunstancias desconocidas, supervenientes o extraordinarias, que se analizaban para determinar si eran suficientes para destruir las que fundaron la sentencia de condena, porque el solicitante fue juzgado en un proceso en el que se demostró su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia de rubro: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. CON EXCEPCIÓN DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, LAS EMITIDAS EN UN PROCESO PENAL, LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL RECURSO DE APELACIÓN Y EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO RESPECTO DE DIVERSOS

³¹ Fallada en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, y Norma Lucía Piña Hernández (ponente) en contra de los votos emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quienes se reservaron el derecho de formular voto particular.



COPROCESADOS DEL SOLICITANTE, NO PUEDEN CONSIDERARSE COMO DOCUMENTOS PÚBLICOS SUPERVENIENTES.³²

En ese orden de ideas, es claro que la naturaleza del reconocimiento de inocencia, ya ha sido delimitada con anterioridad por esta Suprema Corte en varios precedentes, destacándose en todos ellos, que **no se encuentra comprendida dentro del procedimiento penal**. Contrario a ello, se ha precisado que es un medio extraordinario y excepcional que **tiene lugar una vez que el**

³² Datos de identificación: «*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*» Décima Época, Primera Sala, «tesis 1a./J. 68/2018 (10a.)», Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 234, «con número de registro digital: 2018789» de texto: "La naturaleza jurídica del reconocimiento de inocencia previsto en el artículo 560, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, estriba en evitar una condena injusta, porque a través de ésta se pretenden anular los elementos probatorios que fundaron la sentencia mediante documentos públicos supervenientes, que demuestren la inocencia del sentenciado, ya que la razón esencial de dicha figura radica en que una vez dictada la sentencia que ha adquirido el carácter de irrevocable, aparezcan nuevos elementos probatorios para invalidar las pruebas primigenias, surgiendo la necesidad de hacer cesar sus efectos, es decir, sólo con base en pruebas desconocidas que no fueron materia de análisis en el proceso instaurado, se debe demostrar que las que dieron sustento a la condena deben declararse inválidas. Así, el reconocimiento de inocencia como medio extraordinario no comprende revalorar los elementos de convicción, porque éstos fueron ofrecidos y apreciados en la sentencia de condena, lo que adquirió el carácter de irrevocable, ya que no tiene por objeto abrir otra instancia para que se valoren nuevamente los elementos probatorios ya apreciados en instancias ordinarias, e incluso en el juicio de amparo, sino la anulación de los que fundaron la sentencia condenatoria conforme a la aparición posterior de datos comprobables que desvirtúen los medios probatorios que sustentaron el sentido de la condena, esto es, la invalidez para efectos del reconocimiento de inocencia debe referirse a la probanza de que se trate en sí misma y no al valor probatorio que pudiere otorgarse en una diversa resolución. En ese tenor, las resoluciones que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un asunto relacionado con la litis del incidente de reconocimiento de inocencia son las únicas que pueden considerarse por los Tribunales Colegiados de Circuito como documentos públicos supervenientes para anular la efectividad de las probanzas utilizadas en la sentencia de condena, ya que los fallos que pronuncia no admiten interpretación en contrario y menos aún pueden colisionar con ningún otro de los que haya sustentado, en atención a que es la máxima autoridad judicial en el país, sin que puedan considerarse como documentos públicos supervenientes las sentencias emitidas en el proceso penal o en el juicio de amparo, porque no tienen el alcance de ser consideradas como causa eficiente para desvirtuar la naturaleza de cosa juzgada de las sentencias condenatorias, pues se trata de consideraciones que vierten los órganos jurisdiccionales al pronunciarse en los asuntos sujetos a su competencia, en los que pueden sustentar criterios diversos y realizan un ejercicio valorativo atento a las hipótesis normativas concretas que en las causas se atribuye a los inculcados, al margen de que en algunos casos pudiera existir una relación entre los hechos que informaron a las causas penales de origen."



procedimiento penal ha culminado y la sentencia derivada de éste ha adquirido el carácter de irrevocable, pues su objetivo es que a través de la aportación de nuevos elementos probatorios, se hagan cesar en sus efectos las diversas probanzas en las que se apoyó la sentencia de condena.

También se señaló de forma reiterada, que **las finalidades perseguidas por el procedimiento penal y el reconocimiento de inocencia, eran son (sic) distintas e independientes**. Pues mientras el primero tiene como finalidad que los tribunales judiciales competentes resuelvan si un hecho es o no delito y determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de una persona; el segundo, se contrae a verificar si existió error judicial para condenar a una persona injustamente, bajo la aparición de nuevos elementos de convicción **totalmente distintos a los que ya fueron analizados en el proceso penal**.

Más aún, se ha sostenido que la suplencia de la queja que rige al procedimiento penal y al amparo en materia penal, no es aplicable tratándose del reconocimiento de inocencia, porque ese procedimiento se rige por disposiciones específicas –distintas a las que rigen al procedimiento penal y al amparo–, que no autorizan a que se supla la deficiencia; por tanto, únicamente se debe acudir a la causa de pedir que se plantea.

Una vez precisado que el reconocimiento de inocencia no es parte del proceso penal; es necesario ahora, en segundo término, dar respuesta a la siguiente interrogante:

Tratándose de la solicitud presentada por un sentenciado bajo el sistema penal federal mixto, estando en vigor el sistema acusatorio ¿Qué normatividad es la aplicable, el Código Federal de Procedimientos Penales o el Código Nacional de Procedimientos Penales?

Y al respecto, se responde que la norma procesal que debe regir al procedimiento de reconocimiento de inocencia, una vez que ha entrado en vigor en todo el país el Código Nacional de Procedimientos Penales, son las disposiciones de ese ordenamiento legal.

Ello, con independencia de que el proceso penal de origen se hubiera tramitado conforme a las reglas del sistema penal tradicional, previsto en el



Código Federal de Procedimientos Penales, pues al no ser la solicitud de reconocimiento de inocencia un procedimiento que se encuentre dentro del proceso penal por el que se juzgó y condenó a una persona, **sino que es un mecanismo jurídico extraordinario que procede únicamente cuando el proceso penal ha concluido en su totalidad** con la sentencia condenatoria firme, contra la que no procede recurso alguno, y cuya finalidad es demostrar la inocencia a través de **nuevos medios de convicción** que de manera fehaciente e indubitable la demuestren; entonces, las normas que lo rigen **deben ser las vigentes al momento de su presentación.**

En ese orden de ideas, es inconcuso que al tratarse de una cuestión incidental, que debe promoverse cuando exista una sentencia irrevocable que no pueda ser impugnada a través de un recurso ordinario; tampoco puede justificarse que se esté ante la presencia de una cuestión relacionada con la etapa de ejecución en el procedimiento penal, que pudiera justificar la aplicación de las reglas procesales con las que se tramitó el proceso penal de origen. Contrario a ello, **al momento en que se presenta la solicitud, las instancias penales conforme a las que se juzgó al sentenciado, ya se agotaron en su totalidad,** pues el procedimiento de reconocimiento de inocencia no constituye ni la apertura de otra instancia ni un recurso contra la sentencia definitiva.

Esto es, acorde con lo que establece tanto el Código Nacional de Procedimiento Penales, como el Código Federal de Procedimientos Penales, el proceso penal concluye con la sentencia firme; lo que se advierte del siguiente cuadro:

Código Nacional de Procedimientos Penales	Código Federal de Procedimientos Penales
<p>"Artículo 211. Etapas del procedimiento penal.</p> <p>El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:</p> <p>I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:</p> <p>...</p>	<p>"Artículo 4o. Los procedimientos de pre-instrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer</p>



II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el tribunal de enjuiciamiento.

...

El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme."

las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley."

Máxime que, como lo señala uno de los tribunales contendientes, la aplicación de las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, no atenta contra el derecho a la no irretroactividad en perjuicio, previsto en el artículo 14 constitucional, pues como lo ha sostenido esta Primera Sala, en materia procesal no opera la aplicación retroactiva de la ley, si se considera que la ley adjetiva está formada, entre otras, por normas que otorgan facultades jurídicas a una persona para participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento, y al estar éstas regidas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad **mientras no se le prive de una facultad con la que contaba.**

Consideraciones que tienen sustento en la tesis **1a. LXXV/2011**, de esta Primera Sala, de rubro: "SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. SU APLICACIÓN SOBRE ACTOS PROCESALES A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³³

³³ Datos de identificación: «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*» Novena Época, Instancia. Primera Sala, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 240, «con número de registro digital: 161960» de texto: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia procesal no opera la aplicación retroactiva de la ley si se considera que la ley procesal está formada, entre otras, por normas que otorgan facultades jurídicas a una persona para participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento, y al estar éstas regidas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se le prive de una facultad con la que



Así, con la aplicación de los artículos 486, 488, 489 y 490 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para la tramitación y resolución de los procedimientos de reconocimiento de inocencia, lejos de privarse al sentenciado de una facultad con la que contaba en las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, se le proporcionaron elementos adicionales **que le son más benéficos.**

En primer lugar, el hecho de que el correspondiente procedimiento se tramite conforme a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales, da la posibilidad al tribunal de alzada de que los elementos de prueba aportados por el sentenciado, puedan ser apreciados bajo los parámetros de valoración racional, libre y lógica,³⁴ con la finalidad de determinar si dichas pruebas conducen a la actualización de alguna de las hipótesis que establece el artículo 486 de dicho ordenamiento legal, es decir, que no existió el delito por el que se dictó la condena, o que existiendo, el sentenciado no participó en su comisión; o bien,

contaba. Esto, porque es en la sustanciación de un juicio regido por la norma legal adjetiva donde tiene lugar la secuela de actos concatenados que constituyen el procedimiento, los que no se realizan ni se desarrollan en un solo instante, sino que se suceden en el tiempo, y es al diferente momento de realización de los actos procesales al que debe atenderse para determinar la ley adjetiva que debe regir el acto respectivo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan. Además, tratándose de leyes procesales, existe el principio doctrinario de que las nuevas son aplicables a todos los hechos posteriores a su promulgación, pues rigen para el futuro y no para el pasado, por lo que la abrogación o derogación de la ley antigua es instantánea, y en lo sucesivo debe aplicarse la nueva. En consecuencia, la aplicación del ordenamiento legal que establece el nuevo sistema procesal penal acusatorio sobre actos procesales acontecidos a partir de su entrada en vigor, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³⁴ "Artículo 259. Generalidades. ...

"Las pruebas serán valoradas por el órgano jurisdiccional de manera libre y lógica."

"Artículo 359. Valoración de la prueba

"El tribunal de enjuiciamiento valorará la prueba de manera libre y lógica, deberá hacer referencia en la motivación que realice, de todas las pruebas desahogadas, incluso de aquellas que se hayan desestimado, indicando las razones que se tuvieron para hacerlo. La motivación permitirá la expresión del razonamiento utilizado para alcanzar las conclusiones contenidas en la resolución jurisdiccional. Sólo se podrá condenar al acusado si se llega a la convicción de su culpabilidad más allá de toda duda razonable. En caso de duda razonable, el tribunal de enjuiciamiento absolverá al imputado."



cuando se desacrediten formalmente, en sentencia irrevocable, las pruebas en las que se fundó la condena.

Circunstancia que no colisiona con las reglas de valoración de las pruebas del juicio principal; en tanto que –se reitera–, en el reconocimiento de inocencia no se trata de la valoración de esas pruebas ni de la revisión de su valoración; sino de la justipreciación **de nuevas pruebas respecto de un juicio y procedimiento que ya concluyó en su totalidad**, y que tiene por objeto el advertir justamente un error judicial y el reconocimiento de la inocencia del sentenciado condenado. Por lo que en este procedimiento extraordinario y autónomo del proceso penal, no sólo es posible, sino que es correcta la libre, racional y lógica valoración de las nuevas pruebas aportadas en el propio procedimiento, que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales, con el objeto de otorgar mayor amplitud al juzgador para llegar al conocimiento de la verdad que pudo no haberse obtenido en el propio proceso penal.

Por otra parte, el hecho de que el artículo 488 del Código Nacional de Procedimientos Penales, prevea que el sentenciado que se crea con derecho a obtener el reconocimiento de inocencia, por concurrir alguna de las hipótesis del artículo 486, pueda acudir al tribunal de alzada competente para conocer del recurso de apelación, le deja abierta la posibilidad a que una vez dictada la resolución correspondiente, la pueda impugnar a través del amparo.

Finalmente, en términos de lo que dispone el artículo 490 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en caso de que la alzada dicte resolución en la que estime fundado el reconocimiento de inocencia, **en esa misma determinación deberá resolver oficiosamente sobre la indemnización que resulte procedente**.

En suma, es claro que las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales aplicables, no sólo no le privan de las facultades con las que contaba el sentenciado para el procedimiento de reconocimiento de inocencia, sino que le generan beneficios adicionales que no tenía en el Código Federal de Procedimientos Penales abrogado.

En ese contexto, como el contenido de los artículos cuarto transitorio, de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, y tercero transitorio



del Código Nacional de Procedimientos Penales, disponen que los procedimientos iniciados antes de la vigencia del nuevo sistema de justicia penal deberán seguirse hasta su culminación conforme a las reglas de dichos procedimientos, lo cual, como quedó expuesto, se refiere a las causas penales que continúan en trámite, pero no así a aquellos casos en los que ya existe una sentencia irrevocable, es decir, que han quedado agotados; es claro que a los reconocimientos de inocencia le son aplicables las reglas de Código Nacional de Procedimientos Penales.

Consecuentemente, en respuesta al punto de toque que surgió de los criterios de los Tribunales Colegiados en conflicto, se tiene que el órgano jurisdiccional competente para conocer de los procedimientos de reconocimiento de inocencia, en términos de lo que dispone el artículo 488 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es el tribunal de alzada competente para conocer del recurso de apelación.

En ese orden de ideas, deben de prevalecer con el carácter de jurisprudencia, los siguientes criterios:

RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. PARA SU TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN ES APLICABLE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en la contradicción de tesis, conocieron de diversas solicitudes de reconocimiento de inocencia, en las que las personas sentenciadas fueron juzgadas conforme a las normas del sistema penal tradicional previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, pero estando ya vigente el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que, en principio, tuvieron que determinar si dichas solicitudes debían tramitarse conforme a las normas del aludido Código Federal o del citado Código Nacional, y al respecto, sostuvieron criterios opuestos, pues uno consideró que el reconocimiento de inocencia promovido por una persona que fue juzgada y sentenciada conforme al sistema penal mixto, tendría que tramitarse y resolverse conforme a los dispositivos del Código Federal de Procedimientos



Penales abrogado, mientras que el otro sostuvo que el reconocimiento de inocencia –al ser un procedimiento que no formaba parte del proceso penal– podía ser tramitado conforme a las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, con independencia de si el sentenciado fue juzgado conforme al sistema penal tradicional o mixto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las normas procesales que son aplicables a la tramitación y resolución de la solicitud de reconocimiento de inocencia son las previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con independencia de que el solicitante haya sido juzgado conforme al sistema penal tradicional.

Justificación: Esta Primera Sala ha sostenido en reiteradas ocasiones, que el reconocimiento de inocencia es un mecanismo jurídico extraordinario e independiente del procedimiento penal, cuya finalidad únicamente es la de destruir los elementos de prueba que sirvieron para condenar injustamente a una persona, a través de nuevos medios de convicción que de manera fehaciente e indubitable demuestren su inocencia; sin embargo, no se trata de la apertura de otra instancia ni de un recurso dentro del propio proceso penal. En ese sentido, no es un medio que se encuentre constreñido a las normas procesales conforme a las que se juzgó y sentenció al solicitante, por lo que los preceptos que son aplicables para su tramitación y resolución, son los que se encuentran vigentes al momento de su presentación, esto es, los artículos 486, 488, 489 y 490 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Máxime que con la aplicación normativa de las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se atenta contra el derecho a la no retroactividad en perjuicio, previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se priva al solicitante de alguna facultad con la que contara en la legislación abrogada. Contrario a ello, en dichos preceptos se proporcionaron elementos adicionales que son más benéficos para el sentenciado, como lo es que los nuevos elementos de prueba aportados para demostrar la inocencia puedan ser apreciados bajo los parámetros de valoración racional, libre y lógica; así como que, al ser el tribunal de alzada el competente para conocer de dicho medio, exista la posibilidad de impugnar su resolución a través del juicio de amparo; y que en caso de que se dicte una resolución en la que se estime fun-



dado el reconocimiento de inocencia, en esa misma resolución deberá determinarse de manera oficiosa sobre la indemnización que resulte procedente.

RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. SON COMPETENTES PARA SU RESOLUCIÓN LOS TRIBUNALES DE ALZADA QUE LO FUEREN PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en la contradicción de tesis, conocieron de diversas solicitudes de reconocimiento de inocencia en las que las personas sentenciadas fueron juzgadas conforme a las normas del sistema penal tradicional previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, pero estando ya vigente el Código Nacional de Procedimientos Penales, ante lo cual analizaron si la competencia para conocer de esas solicitudes se surtía en favor de los propios Tribunales Colegiados de Circuito, o bien, de los tribunales de alzada que hubieran conocido del recurso de apelación, y al respecto sostuvieron criterios opuestos, pues uno consideró que el reconocimiento de inocencia promovido por una persona que fue juzgada y sentenciada conforme al sistema penal mixto, tendría que tramitarse y resolverse conforme a los dispositivos del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, y la competencia para resolver la solicitud recaía en un Tribunal Colegiado de Circuito, mientras que el otro sostuvo que el reconocimiento de inocencia –al ser un procedimiento que no forma parte del proceso penal– podía ser tramitado conforme a las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, con independencia de si el sentenciado fue juzgado conforme al sistema penal tradicional o acusatorio, y que la competencia para conocer de dicha solicitud recaía en el tribunal de alzada.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es competente para conocer del reconocimiento de inocencia el tribunal de alzada que lo fuere para conocer del recurso de apelación, con independencia de que el solicitante haya sido juzgado conforme al sistema procesal penal tradicional.

Justificación: Partiendo de la base de que el reconocimiento de inocencia no es un medio que se encuentre constreñido a las normas procesales conforme



a las cuales se juzgó y sentenció al solicitante, los preceptos que son aplicables para su tramitación y resolución son los que se encuentran vigentes al momento de su presentación, esto es, los artículos 486, 488, 489 y 490 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los casos que se haya presentado la solicitud cuando ya se encontraba vigente dicho Código Nacional, con independencia de que el peticionario haya sido juzgado y sentenciado conforme al sistema mixto imperante previo a la vigencia del procedimiento acusatorio y debe determinarse que, en términos del artículo 488 de dicho ordenamiento, la competencia para conocer de la solicitud de reconocimiento de inocencia recae en el tribunal de alzada que lo es para conocer del recurso de apelación.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, las tesis sustentadas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisadas en el último considerando de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución en términos de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Fe-



deral de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia XXIV.2o.3 P (10a.), XXIV.2o.4 P (10a.), 1a. LXX/2019 (10a.), 1a./J. 74/2017 (10a.) y P./J. 27/2001 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas, 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas y 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, página 2467, con número de registro digital: 2021128, página 2468, con número de registro digital: 2021129, Libro 69, Tomo II, agosto de 2019, página 1326, con número de registro digital: 2020496, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 453, con número de registro digital: 2015309, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, con número de registro digital: 189998, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 68/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en *Semanario Judicial de la Federación* de 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. PARA SU TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN ES APLICABLE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en la contradicción de tesis, conocieron de diversas solicitudes de reconocimiento de inocencia, en las que las personas sentenciadas fueron juzgadas conforme a las normas del sistema penal tradicional previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, pero estando ya vigente el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que, en principio, tuvieron que determinar



si dichas solicitudes debían tramitarse conforme a las normas del aludido Código Federal o del citado Código Nacional, y al respecto, sostuvieron criterios opuestos, pues uno consideró que el reconocimiento de inocencia promovido por una persona que fue juzgada y sentenciada conforme al sistema penal mixto, tendría que tramitarse y resolverse conforme a los dispositivos del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, mientras que el otro sostuvo que el reconocimiento de inocencia –al ser un procedimiento que no formaba parte del proceso penal– podía ser tramitado conforme a las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, con independencia de si el sentenciado fue juzgado conforme al sistema penal tradicional o mixto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las normas procesales que son aplicables a la tramitación y resolución de la solicitud de reconocimiento de inocencia son las previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con independencia de que el solicitante haya sido juzgado conforme al sistema penal tradicional.

Justificación: Esta Primera Sala ha sostenido en reiteradas ocasiones, que el reconocimiento de inocencia es un mecanismo jurídico extraordinario e independiente del procedimiento penal, cuya finalidad únicamente es la de destruir los elementos de prueba que sirvieron para condenar injustamente a una persona, a través de nuevos medios de convicción que de manera fehaciente e indubitable demuestren su inocencia; sin embargo, no se trata de la apertura de otra instancia ni de un recurso dentro del propio proceso penal. En ese sentido, no es un medio que se encuentre constreñido a las normas procesales conforme a las que se juzgó y sentenció al solicitante, por lo que los preceptos que son aplicables para su tramitación y resolución, son los que se encuentran vigentes al momento de su presentación, esto es, los artículos 486, 488, 489 y 490 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Máxime que con la aplicación normativa de las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se atenta contra el derecho a la no retroactividad en perjuicio, previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se priva al solicitante de alguna facultad con la que contara en la legislación abrogada. Contrario a ello, en dichos preceptos se proporcionaron elementos



adicionales que son más benéficos para el sentenciado, como lo es que los nuevos elementos de prueba aportados para demostrar la inocencia puedan ser apreciados bajo los parámetros de valoración racional, libre y lógica; así como que, al ser el tribunal de alzada el competente para conocer de dicho medio, exista la posibilidad de impugnar su resolución a través del juicio de amparo; y que en caso de que se dicte una resolución en la que se estime fundado el reconocimiento de inocencia, en esa misma resolución deberá determinarse de manera oficiosa sobre la indemnización que resulte procedente.

1a./J. 15/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 139/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al resolver el reconocimiento de inocencia 1/2019, en el que consideró que la competencia legal para conocer del reconocimiento de inocencia, recaía en un Tribunal Colegiado de Circuito, y sin que fuera aplicable al respecto el Código Nacional de Procedimientos Penales; ello, porque la valoración de las pruebas de cargo que dieron origen a la sentencia definitiva, aconteció bajo el sistema tradicional o mixto y, por tanto, resultaba aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, que establecía un sistema de valoración probatorio tasado, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el reconocimiento de inocencia 1/2017, el cual dio origen a las tesis aisladas XXIV.2o.3 P (10a.) y XXIV.2o.4 P (10a.), de títulos y subtítulos: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE RESPECTIVO ES APLICABLE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SI AL MOMENTO EN QUE SE PRESENTÓ LA SOLICITUD YA HABÍA ENTRADO EN VIGOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL



SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO." y "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. SI LA SOLICITUD RESPECTIVA SE PRESENTÓ DURANTE LA VIGENCIA DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL MARGEN DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARAR SU INCOMPETENCIA LEGAL Y REMITIRLA AL TRIBUNAL DE ALZADA QUE FUERE COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, páginas 2467 y 2468, con números de registro digital: 2021128 y 2021129, respectivamente.

Tesis de jurisprudencia 15/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de catorce de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. SON COMPETENTES PARA SU RESOLUCIÓN LOS TRIBUNALES DE ALZADA QUE LO FUEREN PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en la contradicción de tesis, conocieron de diversas solicitudes de reconocimiento de inocencia en las que las personas sentenciadas fueron juzgadas conforme a las normas del sistema penal tradicional previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, pero estando ya vigente el Código Nacional de Procedimientos Penales, ante lo cual analizaron si la competencia para conocer de esas solicitudes se surtía en favor de los propios Tribunales Colegiados de Circuito, o bien, de los Tribunales de Alzada que hubieran conocido del recurso de apelación, y al respecto sostuvieron criterios opuestos, pues uno consideró que el reconocimiento de inocencia promovido por una persona que fue juzgada y sentenciada conforme al sistema penal mixto, tendría que tramitarse y resolverse conforme a los dispositivos del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado, y la competencia



para resolver la solicitud recaía en un Tribunal Colegiado de Circuito, mientras que el otro sostuvo que el reconocimiento de inocencia –al ser un procedimiento que no forma parte del proceso penal– podía ser tramitado conforme a las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, con independencia de si el sentenciado fue juzgado conforme al sistema penal tradicional o acusatorio, y que la competencia para conocer de dicha solicitud recaía en el Tribunal de Alzada.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es competente para conocer del reconocimiento de inocencia el Tribunal de Alzada que lo fuere para conocer del recurso de apelación, con independencia de que el solicitante haya sido juzgado conforme al sistema procesal penal tradicional.

Justificación: Partiendo de la base de que el reconocimiento de inocencia no es un medio que se encuentre constreñido a las normas procesales conforme a las cuales se juzgó y sentenció al solicitante, los preceptos que son aplicables para su tramitación y resolución son los que se encuentran vigentes al momento de su presentación, esto es, los artículos 486, 488, 489 y 490 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los casos que se haya presentado la solicitud cuando ya se encontraba vigente dicho Código Nacional, con independencia de que el peticionario haya sido juzgado y sentenciado conforme al sistema mixto imperante previo a la vigencia del procedimiento acusatorio y debe determinarse que, en términos del artículo 488 de dicho ordenamiento, la competencia para conocer de la solicitud de reconocimiento de inocencia recae en el Tribunal de Alzada que lo es para conocer del recurso de apelación.

1a./J. 14/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 139/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.



Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al resolver el reconocimiento de inocencia 1/2019, en el que consideró que la competencia legal para conocer del reconocimiento de inocencia, recaía en un Tribunal Colegiado de Circuito, y sin que fuera aplicable al respecto el Código Nacional de Procedimientos Penales; ello, porque la valoración de las pruebas de cargo que dieron origen a la sentencia definitiva, aconteció bajo el sistema tradicional o mixto y, por tanto, resultaba aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, que establecía un sistema de valoración probatorio tasado, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el reconocimiento de inocencia 1/2017, el cual dio origen a las tesis aisladas XXIV.2o.3 P (10a.) y XXIV.2o.4 P (10a.), de títulos y subtítulos: "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE RESPECTIVO ES APLICABLE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, SI AL MOMENTO EN QUE SE PRESENTÓ LA SOLICITUD YA HABÍA ENTRADO EN VIGOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO." y "RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA. SI LA SOLICITUD RESPECTIVA SE PRESENTÓ DURANTE LA VIGENCIA DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL MARGEN DE QUE EL SOLICITANTE HAYA SIDO JUZGADO CONFORME AL PROCESO PENAL TRADICIONAL O MIXTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARAR SU INCOMPETENCIA LEGAL Y REMITIRLA AL TRIBUNAL DE ALZADA QUE FUERE COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, páginas 2467 y 2468, con números de registro digital: 2021128 y 2021129, respectivamente.

Tesis de jurisprudencia 14/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de catorce de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO ÉSTE CONSISTE EN UNA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE ORDENA UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA PROVISIONAL EN FORMA PRESENCIAL Y LIBRE ENTRE UN MENOR DE EDAD Y EL PROGENITOR NO CUSTODIO, EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR LA ENFERMEDAD COVID-19, PERMITE QUE LA SUSPENSIÓN SE OTORQUE MODULANDO LA CONVIVENCIA PARA QUE SE REALICE A DISTANCIA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, SIEMPRE Y CUANDO EL MATERIAL PROBATORIO CON QUE SE CUENTE AL PROVEER LA MEDIDA NO PERMITA FIJAR UNA DISTINTA COMO MÁS PROTECTORA DE SU INTERÉS SUPERIOR.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 267/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DECIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 17 DE MARZO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver el presente asunto, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación. Ello, dado que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados actuando en jurisdicción correspondiente a distintos Circuitos¹ y en

¹ Así lo determinó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de la contradicción de tesis 271/2014, en sesión celebrada el veintiséis de enero de dos mil quince.



una materia que corresponde a la especialidad de esta Sala, sin que se advierta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada para ello, pues fue formulada por un Magistrado integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios contendientes, supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

6. TERCERO.—**Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis.** A ese respecto, debe precisarse que este Máximo Tribunal ha sostenido los siguientes requisitos y/o lineamientos:

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

b) Que en esos ejercicios interpretativos se encuentre algún punto de conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea sobre el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; habiéndose resuelto en forma discrepante.

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

7. Adicionalmente, se ha establecido que no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.



8. Asimismo, se ha dicho que para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

9. Tales directrices han sido determinadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."²

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACION NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁴

"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."⁵

10. CUARTO.—**Posturas contendientes.** A continuación, se precisan, en lo relevante, las ejecutorias de los órganos de amparo participantes.

² Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123, «con número de registro digital: 165076».

³ 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, correspondiente a marzo de 2010, página 122, «con número de registro digital: 165077».

⁴ 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, «con número de registro digital: 205420».

⁵ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



11. **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.** Ejecutoria de la revisión incidental 162/2020, emitida el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de votos.

12. Como antecedentes de este asunto, de la ejecutoria se conoce que la madre de un menor de edad (al parecer, de un año siete meses en el momento de presentación de la demanda), promovió *juicio de amparo indirecto* contra un proveído dictado en un juicio de controversia del orden familiar, y un auto posterior que complementó al primero, donde el Juez familiar de primera instancia, como *medida provisional*, decretó un *régimen de convivencia* entre el menor y su padre, en una modalidad *presencial y libre* (en el sentido de no supervisada) que comprendía la asignación de diversos días y horarios, para que el menor pudiera ser trasladado del domicilio que habita con su madre al domicilio de su progenitor para efectos de la convivencia, imponiéndose la observancia de algunas medidas para asegurar la protección del menor en la circunstancia de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, tales como: (i) abstenerse de hacer uso de transporte público de toda clase; (ii) que la convivencia se llevara a cabo únicamente en el domicilio del padre resguardándose allí al menor; (iii) no llevar al menor a reuniones sociales de cualquier tipo; y (iv) observar las medidas de higiene y sana distancia recomendadas por las instituciones de salud.

13. La madre solicitó la suspensión de la ejecución del acto reclamado.

14. En el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto 305/2020 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Veracruz, con sede en Boca del Río, el titular de dicho juzgado emitió interlocutoria en la que **otorgó** la suspensión definitiva del acto reclamado.

15. En concreto, luego de mencionar algunas consideraciones que ha sostenido esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el derecho de convivencia de los menores de edad con el progenitor no custodio, **el Juez de amparo** sostuvo que si las visitas y convivencias entre los progenitores y sus hijos menores de edad están orientadas a fomentar las relaciones humanas y la comunicación entre ellos cuando no viven juntos, entonces, mientras no estuviera demostrado que la convivencia representaba un riesgo para los menores, *la suspensión no podía otorgarse para efecto de impedir la*.



16. **No obstante**, dicho juzgador señaló que tenía presente que por la situación generada con motivo de la pandemia por COVID-19, declarada en México como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por el Consejo de Salubridad General, los Poderes Judiciales Federal y de los Estados suspendieron sus labores ordinarias, entre ellas, el funcionamiento de los Centros de Convivencia mientras permaneciera el estado de cosas por dicha emergencia sanitaria, y en ese panorama, dijo, era un hecho notorio que la paralización de actividades y las medidas sanitarias de sana distancia, *eran factores que impedían el desarrollo de las convivencias*.

17. Por ello, dijo, en suplencia de la queja en favor del menor, **otorgaba la suspensión definitiva del acto reclamado**, a fin de que la autoridad responsable **decretara medidas alternativas a la convivencia presencial**, hasta en tanto las circunstancias imperantes no cambiaran; al efecto, precisó que para garantizar la convivencia entre el tercero interesado (padre) y el menor de edad durante el periodo de contingencia, en adición a las medidas decretadas en la resolución reclamada, se debía analizar la pertinencia técnica y jurídica de que la convivencia se realizara en la modalidad de "**convivencia electrónica**" por medio del uso de tecnologías de la información que resultaran adecuadas o factibles para permitir una efectiva comunicación entre los participantes.

18. En esa línea, determinó que concedía la suspensión definitiva del acto reclamado, para que la responsable determinara si de acuerdo con las circunstancias del caso, sin que existiera impedimento jurídico de por medio y mientras persistieran las medidas sanitarias decretadas por el Consejo de Salubridad y las que impusiera el Poder Judicial del Estado de Veracruz, **decretara las convivencias del menor con su progenitor mediante el uso de tecnologías de la información** (por llamada telefónica en conferencia, videollamada, whatsapp, webex, zoom, o cualquier otra), así como las medidas necesarias para corroborar que se verifiquen, como podría ser su participación inicial en la conferencia para corroborar que la madre hiciera el enlace y posteriormente otorgarles privacidad. Y concluido el periodo de contingencia y reiniciadas las labores de los órganos jurisdiccionales y unidades administrativas del Poder Judicial, entonces se continuarán en los términos decretados en el centro de convivencias, a fin de evitar posibles riesgos al menor, o bajo la modalidad que se estimara pertinente con base en la información que obrara en autos; finalmente, precisó



algunos requerimientos que debían hacerse a las partes, y algunas medidas del propio órgano, para que fuere posible el desarrollo de la convivencia.

19. El padre del menor de edad (tercero interesado) interpuso **recurso de revisión**. El Tribunal Colegiado estimó **fundados** los agravios, suplidos en su deficiencia; precisó **no compartir la decisión del Juez de Distrito**, esencialmente, bajo las consideraciones siguientes:

a) Estableció cuáles eran los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado conforme a los artículos 128 y 129, fracción VIII, de la Ley de Amparo. Y señaló que el relativo a que se hubiere solicitado la medida, se cumplió en el caso. Sin embargo, estimó que el segundo requisito, consistente en que no se siguiera perjuicio al interés social ni se contravinieran disposiciones de orden público, *no podía tenerse por satisfecho*.

b) Esto, porque el derecho de visitas y convivencias entre padres e hijos, es un derecho fundamental de los menores de edad contemplado en el artículo 9.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño e implícitamente en el artículo 4o. de la Constitución Federal, por estar vinculado con el interés superior del menor; y *de no permitirse la convivencia, se afecta ese derecho humano del menor, actualizándose la hipótesis del artículo 129, fracción VIII, de la Ley de Amparo*.

c) Se precisó que no pasaba inadvertido que el Juez de Distrito aparentemente hizo un estudio de la posibilidad de que el acto reclamado violara derechos humanos en perjuicio del infante, pero apoyado en argumentos que no advertían posibles violaciones a otros derechos humanos, en concreto, atendiendo a consideraciones relacionadas con la posibilidad de contagios por el COVID-19, y no por estimar inconstitucional el régimen de convivencias decretado en el acto reclamado.

d) Dijo, a mayor abundamiento, que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho de convivencia se justifica porque mediante él, el menor de edad genera lazos afectivos con el progenitor no custodio, lo cual es importante para su desarrollo emocional, por ende, se debe dar con regularidad y sólo puede restringirse o suspenderse cuando así lo demande el interés superior del menor; asimismo, precisó que por regla general, ambos progenitores son aptos para desarrollar una convivencia libre con



su hija o hijo, y quien argumente lo contrario tiene la carga de demostrar que la convivencia ocasiona un estado de riesgo, el cual, no debe entenderse como la simple posibilidad de que ocurra un daño en el futuro, sino como la falta de medidas que resulten más benéficas para el menor.

e) En ese sentido, determinó que contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, *en el caso no se justificaba restringir o suspender la convivencia libre del recurrente (progenitor no custodio) con su hijo, por la contingencia sanitaria por COVID-19*, pues aunado a que de las constancias procesales no se apreciaba ni indiciariamente la posibilidad de que el niño se contagiara si convivía con su padre conforme al régimen establecido por la responsable, no podía pasarse por alto que la determinación del interés superior del niño, en casos de guarda y custodia, debía realizarse a partir de la evaluación de los comportamientos parentales específicos y desarrollo del niño, los daños o riesgos reales, probados y no especulativos o imaginarios; por ende, no eran admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos ni consideraciones generalizadas sobre características personales del padre o de la madre.

f) Añadió que, en el caso, la autoridad responsable no había desconocido el fenómeno sanitario, sino que había atendido a la resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *en la que se prevé reforzar la protección de niños, niñas y adolescentes, garantizando sus vínculos familiares y comunitarios*, y en el hecho de que no existían elementos para considerar que el padre no pudiera hacerse cargo de los cuidados del niño, incluyendo aquellos que conllevan las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, así como de los Gobiernos Federal y Estatal y sus instituciones de salud, pues la responsable impuso medidas sanitarias para ello (las refirió).

g) En consecuencia, revocó la interlocutoria recurrida y negó la suspensión definitiva del acto reclamado.

20. Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. Ejecutoria del recurso de queja civil 31/2020, emitida el diecinueve de julio de dos mil veinte.

21. De la ejecutoria se colige que la madre de un menor de edad promovió juicio de amparo indirecto, para impugnar un proveído emitido en una contro-



versia del orden familiar, en el que el juzgador de origen *fijó un régimen de convivencia especial entre el menor de edad y su padre* (no custodia), a efecto de que *la entrega-recepción del niño se realizara en el domicilio que éste habitaba con su madre, en los días y horas en que se venía llevando a cabo antes de la contingencia*, así como un régimen extraordinario para que el menor pasara un periodo vacacional del veintisiete de julio al tres de agosto de dos mil veinte, con su padre.

22. La quejosa solicitó la suspensión de la ejecución del acto reclamado.

23. En el auto inicial del incidente de suspensión, el Juez de Distrito otorgó la *suspensión provisional* del proveído reclamado; en concreto, señaló que actualmente la enfermedad llamada COVID-19, fue declarada pandemia global por la Organización Mundial de la Salud, la cual se transmite de una persona infectada a otras a través de las gotículas que expulsa un enfermo al toser y estornudar, al tocar o estrechar la mano de una persona enferma, un objeto o superficie contaminada con el virus y luego llevarse las manos sucias a boca, nariz u ojos; por tanto, *para evitar el contagio del menor y que se logren llevar a cabo las medidas preventivas*, concedió la suspensión para el efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraban, hasta en tanto se dictara la suspensión definitiva; y toda vez que de las constancias de autos no se evidenciaba que la convivencia del menor con su progenitor le genere un daño físico o emocional; además de que, hasta ese momento, no se advertía prueba alguna de que la convivencia representara peligro para el menor, a fin de salvaguardar el interés superior de aquél y su bienestar integral anteponiéndolo al del resto de las partes, determinó que la responsable debía decretar las providencias necesarias *encaminadas al señalamiento de las condiciones en que pudieran desarrollarse las convivencias a distancia del menor con su progenitor*, atendiendo a que las mismas son de orden público; pero de estimar la responsable que el desahogo de la misma le cause un mayor perjuicio, la medida no surtirá efecto alguno, debiendo la autoridad acreditar su dicho.

24. El Juez de amparo añadió que, a fin de salvaguardar el derecho a la salud del menor, el Juez responsable, con plenitud de jurisdicción, *debía tomar las medidas necesarias para verificar que, de llevarse a cabo las convivencias de manera física*, no se pusiera en riesgo de contagio al menor, para lo cual de-



bía recabar las pruebas pertinentes y remitirlas a ese Juzgado de Distrito, para pronunciarse sobre la suspensión definitiva.

25. El padre del menor de edad (tercero interesado) interpuso **recurso de queja** contra el auto de suspensión provisional. El Tribunal Colegiado determinó lo siguiente:

a) Fijó un parámetro normativo convencional, constitucional y legal, conforme al cual sostuvo que el derecho del niño a la convivencia con sus progenitores, por regla general, se encamina a la conservación de un entorno saludable y favorable para su pleno desarrollo personal y emocional.

b) Precisó que ese derecho excepcionalmente puede suspenderse cuando exista peligro para el menor, para salvaguardar su interés superior, atendiendo a las circunstancias del caso y prescindiendo de la conveniencia e intereses personales de sus padres.

c) Es un hecho notorio que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud, declaró la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID 19) como una emergencia de salud pública de interés internacional y emitió una serie de recomendaciones para su control.

d) Asimismo, las autoridades sanitarias del país han expedido diversos acuerdos, entre ellos, el que emitió el Consejo de Salubridad General para reconocer la pandemia en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria y ordenar que la Secretaría de Salud emitiera las medidas necesarias para su prevención y control. De igual forma, dicha Secretaría de Salud expidió el acuerdo por el cual se establecen las medidas preventivas para la mitigación y control de los riesgos de salud pública que implica la enfermedad referida. Y el posterior acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender a la emergencia sanitaria; entre otras cuestiones, se estableció la suspensión de actividades no esenciales para mitigar la dispersión y transmisión del virus en la comunidad y disminuir la carga de enfermedad, complicaciones y muertes en la población del territorio nacional, implementándose como medida la sana distancia y exhortándose a la población al resguardo domiciliario responsable; señaló que era un hecho notorio que el número de contagios



por el virus ha venido a la alza y ha cobrado más vidas en los últimos días; lo que denota que mayor movilidad conlleva mayor factor de incidencia de contagios.

e) Sobre la base del interés superior del menor y de la situación de pandemia, reiteró que aun cuando el derecho del niño a la convivencia con sus progenitores por regla general se encamina a la conservación de un entorno saludable y favorable a su pleno desarrollo, ese derecho excepcionalmente podía suspenderse cuando existiera peligro para el menor, prescindiendo de los intereses de los progenitores; *y en el caso*, dijo, *se estaba ante esa excepción, pues debía privilegiarse el derecho del menor a la vida y a la salud sobre el derecho de convivir físicamente con su padre, previendo que por el momento no salga del domicilio en el que se encuentra en cuarentena por la pandemia.*

f) Insistió en que, si bien era verdad que por el momento a ambos progenitores correspondían las obligaciones de crianza, de realizarse la convivencia física, implicaría poner en peligro la salud del menor y, por ende, su vida, pues no podía desconocerse que en últimas fechas los niveles de contagio y el número de decesos se habían elevado; por lo que se tenía convencimiento de que **el interés superior del menor en ese momento estaba en que no saliera de su domicilio, atendiendo a dicha situación extraordinaria.**

g) Por todo ello, estimó correcto que el Juez de Distrito concediera la suspensión provisional, sólo con el alcance de que la responsable **decretara providencias para velar por la convivencia en vía remota, a distancia**, pues de negar la medida se podría causar mayor afectación al interés del menor obligándolo a salir de su domicilio para trasladarse al de su padre, colocándolo en una situación de riesgo; medida que no implicaba un desconocimiento total del derecho a vivir en familia, sino en todo caso, *era una modulación frente al diverso derecho a preservar su salud y su vida, ante las circunstancias de la pandemia.*

h) Desestimó los argumentos del recurrente en el sentido de que la convivencia establecida por la responsable no generaba al menor un riesgo de contagio; al efecto, explicó que bastaba con que el menor se colocara en una situación de riesgo probable, no especulativo ni imaginario, sino basado en evidencia científica o técnica; y en las circunstancias del caso, **el que se sigan medidas sanitarias** y que el padre haya concluido su tratamiento oncológico, **no eximía al menor de un posible contagio**, pues el riesgo de contraer el virus, **se incremen-**



ta con el solo hecho de sustraer al menor de su domicilio para trasladarlo e incorporarlo a un nuevo ambiente; ya que éste es un evento que hace más probable que ocurra un contagio; y aunque el recurrente alegue que en su familia no hay personas contagiadas, existen casos asintomáticos, por lo que no hay base sólida para sostener que la "sustracción" del infante de su domicilio no lo exponga a contraer el virus.

i) Por otra parte, en suplencia de queja en favor del menor, el Tribunal Colegiado modificó los efectos de la suspensión, a efecto de suprimir la decisión del Juez de Distrito en el sentido de autorizar a la responsable para que, con plenitud de jurisdicción, tomara las medidas necesarias para verificar si la convivencia se podía realizar de manera física sin poner en riesgo de contagio al menor, en su caso recabara prueba y la remitiera a ese juzgado para decidir sobre la suspensión definitiva; toda vez que, dijo el tribunal de amparo, *este efecto de la suspensión implicaba la posibilidad de establecer la convivencia presencial*, siendo que precisamente ya se había señalado que con la situación de la pandemia, era incontrovertible que no existía un factor o base que pudiera permitir asegurar que la "sustracción" del domicilio, su traslado y cuidado en un lugar diverso, aun con medidas sanitarias, no actualizara un riesgo de contagio para el infante; reiteró que bastaba colocar al menor en una situación de riesgo demostrado con evidencia científica como en el caso, por ende, el solo hecho de dar movilidad al menor fuera de su hogar constituía un riesgo de contagio.

j) Así, señaló, lo más conveniente era que el Juez responsable fijara las providencias encaminadas a que la convivencia se efectuara *a distancia, a través de dispositivo electrónico*; advirtió que en el caso, el régimen de convivencia previamente existente era supervisado, lo que permitía concluir que había un conflicto de intereses entre los padres que podría poner en riesgo el desarrollo de las convivencias, por tanto, el Juez familiar debía fijar las medidas necesarias que dieran certeza de que la convivencia se realizara y en condiciones óptimas, como podía ser, la intervención de un trabajador social de institución pública que diera fe de su desahogo, exhortar a la madre del infante para que proveyera los medios y las condiciones para la misma, y permitiera que se llevaran a cabo en forma libre y espontánea.

k) Conforme a ello, modificó la resolución recurrida y otorgó la suspensión provisional, para que la convivencia se efectuara a distancia, con la regularidad



suficiente para que se mantuviera la comunicación continua ente el padre y el hijo, y con las medidas referidas para hacerla posible.

26. QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** El examen de las ejecutorias participantes permite establecer que **sí** existe la contradicción de tesis.

27. **Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Como se observa de lo antes narrado, los órganos colegiados llevaron a cabo un ejercicio interpretativo sobre *la procedencia* de la medida de suspensión del acto reclamado en el incidente respectivo derivado del juicio de amparo indirecto, en relación con una determinación judicial intraprocesal que estableció un régimen de convivencias provisional o especial, de un menor de edad con el progenitor que no ejercía materialmente la guarda y custodia, el cual debía realizarse en determinados días y horas, de manera presencial y libre, en el domicilio de dicho progenitor; convivencia que implicaba el desplazamiento del menor de edad del domicilio que constituía su residencia habitual a aquel en que se llevaría a cabo la convivencia; siendo que, los Tribunales Colegiados se vieron en la necesidad de examinar dicho acto reclamado en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, y esencialmente llegaron a conclusiones distintas sobre la medida suspensiva. Por tanto, se cumple este primer requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

28. **Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala considera que este segundo requisito queda cumplido en el caso, ya que, en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos contendientes, hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

29. Por una parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, en su determinación sobre la suspensión definitiva solicitada por la quejosa respecto del proveído judicial que ordenó la *convivencia presencial* entre el menor de edad y el padre que no ejercía materialmente su custodia, estimó injustificado que en el contexto de la pandemia, *la convivencia se tuviere que llevar a cabo únicamente mediante el uso de tecnologías de la información* (por llamada telefónica en conferencia, videollamada, whatsapp, webex, zoom, o cualquier otra), en forma alternativa a la convivencia presencial (física), como



lo había establecido el Juez de Distrito en la interlocutoria recurrida al otorgar la suspensión y fijar sus efectos; esto, pues el Tribunal Colegiado consideró, sustancialmente, que ello vulneraba el derecho fundamental del menor a las visitas y convivencias y era contrario a su interés superior, por lo que no se satisfacía el requisito que para el otorgamiento de la suspensión establecen los artículos 128 y 129, fracción VIII, de la Ley de Amparo.⁶

30. En concreto, este tribunal estimó que *no se justificaba suspender la convivencia libre del padre con su hijo por la contingencia sanitaria por COVID-19*, pues de las constancias no se apreciaba ni indiciariamente la posibilidad de que el niño se contagiara si se efectuaba la convivencia como lo ordenó la responsable, y la determinación del interés superior del menor se debía realizar a partir de los comportamientos parentales específicos y el desarrollo del niño, atendiendo a daños o riesgos reales, y no especulativos o imaginarios, por lo que no eran admisibles especulaciones, presunciones, estereotipos ni consideraciones generalizadas sobre características personales del padre o la madre; señaló que en el caso, no se había desconocido el fenómeno sanitario, pero no

⁶ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"...

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico."



existían elementos para considerar que el padre no se pudiera hacer cargo del cuidado del menor incluyendo las recomendaciones de las instituciones de salud, y la responsable además le había impuesto medidas sanitarias.⁷ Por ello, revocó la resolución recurrida y negó la suspensión del acto reclamado.

31. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito**, confirmó el otorgamiento de la suspensión provisional del acto reclamado otorgada por el Juez de Distrito contra el proveído judicial que fijó un régimen de *convivencias presencial* entre un padre y su hijo; al efecto, medularmente sostuvo que en la circunstancia de la pandemia por COVID-19, debía privilegiarse el derecho del menor de edad a la vida y a la salud, sobre el derecho de convivir físicamente con su progenitor, previendo que no saliera de su domicilio, ya que existía un riesgo real de contagio, basado en evidencia científica, y el solo hecho de trasladarlo del domicilio en que habitaba al del progenitor para efecto de la convivencia e incorporarlo a ese otro ambiente, aun cuando se siguieran medidas sanitarias, ponía en peligro su salud y, por ende, su vida; de modo que en esta situación extraordinaria, su interés superior estaba en que no saliera de su domicilio; en consecuencia, *sostuvo que la convivencia debía modularse para que se realizara por vía remota, a distancia, a través de dispositivos electrónicos*, estableciendo medidas que garantizaran que se efectuara de manera efectiva.

32. En consideración de esta Sala, confrontados los criterios participantes se estima **existente** la contradicción de tesis, pues efectivamente, los tribunales colegiados adoptaron una postura distinta ante el mismo supuesto fáctico jurídico; **uno**, estimando viable que en las circunstancias de la pandemia por COVID-19, se pudieran llevar a cabo convivencias en forma presencial (física) entre un menor de edad y su progenitor no custodio, favoreciendo plenamente su derecho de convivencia, siguiéndose medidas sanitarias, sin que procediera restringirla sólo a una convivencia a distancia, por medios tecnológicos; **y el otro**, descartando que en el contexto de la pandemia, la convivencia presencial fuera viable

⁷ (i) abstenerse de hacer uso de transporte público de toda clase; (ii) que la convivencia se llevara a cabo únicamente en el domicilio del padre resguardándose allí al menor; (iii) no llevar al menor a reuniones sociales de cualquier tipo; y (iv) observar las medidas de higiene y sana distancia recomendadas por las instituciones de salud.



aun siguiendo medidas sanitarias, pues existía un riesgo real de contagio que obligaba a privilegiar el derecho a la vida y a la salud del menor, modulando el de convivencia, para que ésta se realizara por vía remota, haciendo uso de los medios electrónicos. Ambos, en el contexto de la decisión sobre la procedencia de la medida de suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto.

33. Es pertinente precisar que no resulta un obstáculo para admitir la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que uno de los Tribunales Colegiados, haya sustentado su criterio al resolver un recurso de queja contra el proveído de suspensión provisional; y el otro, al resolver un recurso de revisión contra la interlocutoria de suspensión definitiva; toda vez que, en rigor, sus razonamientos sobre el derecho de convivencia y las implicaciones de la pandemia respecto de su ejercicio, *se hicieron en abstracto*, y denotan el criterio jurídico que dichos Tribunales Colegiados aplicarían tanto para proveer una suspensión provisional como definitiva.

34. Por otra parte, debe precisarse que en los casos examinados en las ejecutorias contendientes, el acto reclamado decretó un régimen de convivencia presencial (física) y libre (no supervisada) entre el menor involucrado y el progenitor que no ejercía materialmente la custodia, como medida provisional o especial, durante la sustanciación del juicio de origen, es decir, no se trató de una sentencia definitiva en materia de guarda y custodia y convivencia, tan es así, que dicho acto se reclamó en la vía de amparo indirecto; por tanto, el criterio que se adopte en esta resolución sobre la suspensión respecto de ese acto en el juicio de amparo, atenderá a esa circunstancia.

35. **Pregunta materia de la contradicción.** El tema a resolver, de acuerdo con lo expuesto, consiste en responder a la siguiente interrogante: *¿Cuándo el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto es una determinación judicial que establece la realización de un régimen de convivencia presencial (física) y libre (no supervisada) entre un menor de edad y el progenitor que no ejerce materialmente la guarda y custodia, la situación de pandemia por COVID-19, permite otorgar la suspensión del acto reclamado (provisional y definitiva) con el efecto de modalizar dicha convivencia para que se realice únicamente a distancia, por medios electrónicos?*



36. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Examinados los criterios contendientes, esta Primera Sala determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el que se sustenta a continuación, el cual consiste en que, frente a una determinación judicial que fija provisionalmente un régimen de convivencias presencial y libre entre un menor de edad y el progenitor que no ejerce materialmente su guarda y custodia, la medida de suspensión en el juicio de amparo indirecto *podrá modalizar dicha convivencia para que se desarrolle únicamente a distancia, mediante el uso de medios electrónicos*, como medida de protección reforzada de la vida y la salud física del menor de edad, atendiendo a las condiciones de emergencia sanitaria por la enfermedad COVID-19; **sin embargo**, ello no puede establecerse como una medida vinculante en forma generalizada, sino que, otorgar la medida suspensiva con esos efectos, sólo será admisible precautoriamente, cuando al proveer sobre la suspensión (provisional o definitiva) el juzgador no cuente con elementos suficientes para determinar cuál es la circunstancia específica en que se encuentra el menor de edad involucrado a efecto de decidir lo que más convenga conforme a su interés superior.

37. Para sustentar lo anterior, es necesario tener en cuenta el marco normativo e informativo que enseguida se precisa.

El derecho fundamental de los menores de edad, a la convivencia con el progenitor que no ejerce la guarda y custodia

38. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con numerosos precedentes en los que ha delineado el contenido y alcances de ese derecho fundamental, y ha sentado lineamientos para proveer a su ejercicio en distintos contextos. En lo relevante se le ha caracterizado conforme a lo siguiente:

El derecho de convivencia tiene su anclaje convencional, constitucional y legal, en el derecho humano a vivir en familia

39. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su preámbulo, reconoce que la familia es el medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular de los niños, por lo que esta institución debe recibir la protección y asistencia necesarias para que sus miembros asuman sus res-



ponsabilidades.⁸ Así, dicho instrumento internacional reconoce a los menores de edad el derecho humano *a vivir en familia y mantener relaciones con sus progenitores*, señalando que los menores, en la medida de lo posible, tienen derecho a conocer a sus padres y a ser cuidados por ellos;⁹ a que se preserven sus relaciones familiares sin injerencias ilícitas del Estado;¹⁰ y a no ser separados de sus padres contra la voluntad de éstos, salvo que esa separación se dé por determinación de autoridad competente, conforme a la ley, por ser indispensable en el interés superior del menor.¹¹

40. De igual modo, el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el reconocimiento de la preservación de la familia, al imponer al Estado el deber de proteger su organización y desarrollo; mandato constitucional que, sin duda, lleva implícita la procuración de que los menores de edad mantengan sus relaciones familiares.

41. En la misma línea, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo propósito es desarrollar el contenido de los derechos fun-

⁸ En el entendido que estas referencias comprenden, como lo ha sostenido esta Suprema Corte, a cualquier tipo de familia, entendida como realidad social.

⁹ "Artículo 7

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

¹⁰ "Artículo 8

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

¹¹ "Artículo 9

"1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño. ..."



damentales de los menores de edad, también reconoce el relativo *a vivir en familia*, y a tener convivencia en general *con sus familiares*, salvo que ello vaya en contra de su interés superior. Por ello, se prevé como regla general *la imposibilidad de separar a los niños de las personas que ejerzan su patria potestad, de sus tutores o de aquellos que los tengan bajo su cuidado*, salvo orden de autoridad competente, en cumplimiento del interés superior del menor y de conformidad con las causas establecidas en ley; y se prevé la obligación de todas las autoridades del Estado de establecer políticas *de fortalecimiento familiar para evitar la separación de los niños de su familia*.¹²

42. La convivencia es un derecho que se actualiza propiamente en contextos de separación de los progenitores o miembros de la pareja a quienes asiste la función parental. Esto, pues son esos escenarios de separación de dichos adultos, al no hacer vida en común, los que por regla general conllevan la consecuencia material de que el menor tenga que vivir con uno de ellos, como su hogar habitual, y el contacto con el otro se propicie de manera separada, o bien, darán pauta a que el menor tenga dos espacios diversos como residencia habitual, con cada uno de ellos.

¹² Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

"Artículo 22. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de su familia de origen o de los familiares con los que convivan, ni causa para la pérdida de la patria potestad.

"Niñas, niños y adolescentes no podrán ser separados de las personas que ejerzan la patria potestad o de sus tutores y, en términos de las disposiciones aplicables, de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, salvo que medie orden de autoridad competente, en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez, de conformidad con las causas previstas en las leyes y mediante el debido proceso en el que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas. En todos los casos, se tendrá en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

"Los casos en que las personas que ejerzan la patria potestad, por extrema pobreza o por necesidad de ganarse el sustento lejos del lugar de residencia, tengan dificultades para atender a niñas, niños y adolescentes de manera permanente, no serán considerados como supuestos de exposición o estado de abandono, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, libres de violencia y provean su subsistencia.

(Reformado, D.O.F. 3 de junio de 2019)

"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de su entorno familiar y para que, en su caso, sean atendidos a través de las medidas especiales de protección que dispone el artículo 26."



43. Las instituciones jurídicas de la guarda y custodia y de visitas y convivencia, son mecanismos paralelos y complementarios, que el derecho provee para garantizar que en estos contextos de crisis familiar y de separación de los miembros de la pareja, los menores de edad sigan desarrollando sus relaciones familiares y mantengan el contacto directo con sus progenitores o con quienes realizan la función parental conforme a la patria potestad o la tutela, así como con su familia extendida.¹³

44. Este derecho fundamental de convivencia en esas circunstancias de separación de la familia, se encuentra expresamente contemplado en el artículo 9.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece que: "[l]os Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño." e implícitamente en el artículo 4o. constitucional, en cuyo párrafo octavo dispone que: "[l]os niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral", y en el noveno párrafo se agrega que "[l]os ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios", lo cual supone necesariamente, el mantenimiento de las relaciones familiares de los menores de edad, en casos de separación de quienes ejercen la función parental.

¹³ Décima Época. Registro digital: 2004775. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, materias constitucional y civil, tesis 1a. CCCVII/2013 (10a.), página 1064. De rubro y texto: "RÉGIMEN DE CONVIVENCIA O DERECHO DE VISITAS. EN SU IMPLEMENTACIÓN LA AUTORIDAD JUDICIAL DEBE TENER COMO EJE RECTOR EL PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. De forma paralela o complementaria a la asignación de la guarda y custodia, el derecho de familia ha previsto una figura conocida como régimen de convivencia o derecho de visitas, mediante la cual se busca asegurar la continuidad de las relaciones personales entre los menores y el progenitor no custodio, sus abuelos y otros parientes o allegados. Al implementar este régimen de convivencia, la autoridad judicial debe considerar el principio de interés superior del menor, al tratarse de un derecho a favor de los menores de edad, independiente a los intereses o derechos de cualquiera de sus padres. En este sentido, el ejercicio del derecho de visitas no es absoluto ni está sujeto a la decisión arbitraria de cualquiera de los padres sino que, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto, podrá estar limitado de forma temporal, espacial e inclusive modal, para asegurar el bienestar y la estabilidad emocional de los menores involucrados."



45. La convivencia es un derecho primordialmente de los menores de edad. Ello, porque busca preservar la presencia del progenitor no custodio en la vida del hijo o hija menor de edad *en beneficio de éste*, tanto para que el padre o madre no custodio siga teniendo participación directa en la formación, educación y crianza del menor si es que sigue conservando el ejercicio de la patria potestad, y en cualquier caso, para preservar y fortalecer los lazos afectivos entre ellos, favoreciendo el desarrollo psicoemocional del menor, contribuyendo a la formación de su personalidad y a la construcción de su identidad. Es por ello que esta Sala, en relación con la convivencia, ha destacado su prevalencia, en forma primordial, como derecho fundamental de los hijos e hijas, aun cuando correlativamente implique también un derecho del progenitor no custodio.

46. La protección del derecho de convivencia, por regla general, debe ser óptima. Dados los fines del derecho de convivencia ya referidos, su ejercicio *debe propiciarse* en forma efectiva, inclusive con medidas de protección reforzada, en beneficio del interés superior del menor. Por ello, esta Sala ha establecido que:

(i) La pérdida de la patria potestad por parte de uno de los progenitores no conlleva indefectiblemente la privación de la convivencia como derecho del menor, salvo que realizarse sea contrario a su interés superior.¹⁴

¹⁴ Novena Época. Registro digital: 165495. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, enero de 2010, materia civil, tesis: 1a./J. 97/2009, página 176. Del siguiente contenido: "PATRIA POTESTAD. SU PÉRDIDA NO CONLLEVA INDEFECTIBLEMENTE IMPEDIR QUE EL MENOR EJERZA EL DERECHO DE CONVIVENCIA CON SUS PROGENITORES. Una de las consecuencias de la pérdida de la patria potestad es que el progenitor condenado no tenga derechos respecto de sus hijos, es decir, la privación de todo privilegio relativo a exigir la obediencia y el respeto de los menores, la facultad de llevar su representación legal, la administración de sus bienes y decidir, participar y opinar sobre asuntos inherentes a su educación, conservación, asistencia, formación y demás relativos a los aspectos no patrimoniales de quien ejerce la patria potestad. Sin embargo, independientemente de las consecuencias apuntadas –que se relacionan directamente con los derechos que otorga al progenitor el ejercicio de la patria potestad–, de ello no se aprecia que su pérdida conlleve indefectiblemente que deba impedirse al menor ejercer el derecho de convivencia con sus progenitores en tanto que, por un lado, ese derecho no es exclusivo de los padres, sino también de los hijos y, por el otro, no todas las causales de pérdida de la patria potestad son de la misma gravedad. En ese orden de ideas resulta indispensable atender al interés superior del menor, para lo cual deben



(ii) La convivencia, para su efectividad, requiere ejercerse *con regularidad, en días y/o periodos determinados*, para que el menor tenga certeza sobre los momentos en que tendrá contacto con su otro progenitor;¹⁵ la mayor regularidad posible propicia la efectividad en el fortalecimiento de los lazos afectivos, en la medida en que los menores requieren la constancia en el contacto personal para crear ese tipo de vínculos.¹⁶

(iii) La convivencia *requiere del contacto físico*, porque éste contribuye a que el menor se sienta aceptado y querido; no obstante, en contextos en que la distancia dificulta dicho contacto, es posible que se pueda llevar a cabo a través de los distintos medios de comunicación que sean apropiados para ello.¹⁷

(iv) La convivencia se erige como un *derecho-deber*, de manera que debe realizarse si es acorde al interés superior del menor; en ese sentido, *no puede rehusarse, anularse o hacerse inefectivo* el derecho de los menores a la convivencia por parte del progenitor no custodio; *ni basta una simple negativa del menor a convivir para excluirla*, sino que su opinión al respecto debe ser cuidadosamente valorada para determinar si existe manipulación o influencia hacia el menor, incluso, indagando al respecto, pues la convivencia debe procurarse

propiciarse las condiciones que le permitan un adecuado desarrollo psicológico y emocional, que en la mayoría de los casos implica la convivencia con ambos progenitores, independientemente de que ejerzan o no la patria potestad sobre aquél; de ahí que el Juez de lo familiar habrá de atender a la gravedad de la causal que originó la pérdida de la patria potestad para determinar si la convivencia pudiera importar algún riesgo para la seguridad o desarrollo adecuado del menor, en el entendido de que si determina dicha pérdida pero no del derecho de convivencia, ello obedecerá a que subsiste el derecho del menor a obtener un desarrollo psico-emocional adecuado y a que las condiciones particulares así lo permiten, mas no porque el progenitor condenado pueda exigir el derecho de convivencia."

¹⁵ Amparo directo en revisión 2931/2012, resuelto el veintiuno de noviembre de dos mil doce por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁶ Amparo directo en revisión 5482/2019, resuelto en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta).

¹⁷ Amparo directo en revisión 2931/2012 ya citado.



salvando los obstáculos que se presenten, aun cuando las dinámicas familiares sean problemáticas.¹⁸

(v) La convivencia conlleva la interacción del menor con sus padres, pero también con el resto de los integrantes de su familia ampliada, particularmente los abuelos, ya que ello, además de contribuir a su formación, le permitirá identificarse como parte de un determinado grupo familiar;¹⁹ en ese sentido, la convivencia con los progenitores y la familia ampliada, en cualquier contexto, por definición tiene fines positivos, así como una vocación y un propósito integradores y armonizadores de la realidad familiar del menor, que buscan favorecer su sano desarrollo.²⁰

47. La modalización de la convivencia. Esta Sala ha reiterado que, por regla general, ambos padres son aptos para cuidar de sus hijos, y en todo caso, la falta de aptitud que afecte a los hijos debe demostrarse; en principio, ambos progenitores tienen derecho al contacto y ejercicio de las labores parentales en condiciones de igualdad, pero el contexto de ruptura o separación entre ellos necesariamente exige modalizar la convivencia. En ese tenor, partiendo de la base de que el ejercicio del derecho a la convivencia, en todos los casos debe estar guiado por el interés superior del menor, no se trata de un derecho absoluto, *sino que puede ser limitado en forma temporal, espacial o modal*, inclusive, *podrá ser negado*, tomando en cuenta las circunstancias del caso, de manera que se garantice el bienestar y la estabilidad emocional de los menores involucrados.²¹ Por ello, esta Primera Sala ha sostenido que:

¹⁸ Amparo directo en revisión 2965/2018, resuelto el dos de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (quien se reservó el derecho a formular voto concurrente). Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. VII/2018 (10a.), Décima Época, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 284, registro digital: 2016005, de rubro: "VISITA DE LOS MENORES A LA FAMILIA AMPLIADA, EN EL EXTRANJERO. ASPECTOS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL JUZGADOR AL RESOLVER SOBRE LA AUTORIZACIÓN RELATIVA."

²⁰ Amparo directo en revisión 5482/2019 ya citado.

²¹ Amparo directo en revisión 583/2013, resuelto en sesión de once de septiembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



a) La fijación del régimen de convivencia debe atender a los diversos elementos que concurran en cada caso, por ejemplo, la edad del menor, sus necesidades y costumbres; el tipo de relación que mantiene con el padre no custodio; los orígenes del conflicto familiar; la disponibilidad y personalidad del padre no custodio; la distancia geográfica entre la residencia habitual de los menores de edad y la del padre no custodio; y, en general, cualquier otro factor que permita al juzgador discernir qué régimen de convivencia sería más benéfico para el menor de edad, estableciendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar que considere más adecuadas para el ejercicio del derecho.²²

b) Así, los Jueces pueden establecer que la convivencia entre los menores y el progenitor no custodio tenga lugar en fines de semana, días entre semana, días de fiesta, vacaciones o días de importancia para ambos; que se desarrollen en la residencia del padre no custodio, del padre custodio, en un lugar distinto a los anteriores, mediante conversaciones telefónicas o por correo electrónico; determinar la necesidad de que esté presente una tercera persona (que sea supervisada), y cualquier otra modalidad que el juzgador considere pertinente de acuerdo a las circunstancias del caso concreto y a las necesidades del menor; inclusive, en situaciones excepcionalmente graves, en que la convivencia pueda perjudicar al menor, se podrá privar de ella.²³

c) La modalización de la convivencia, con reparto de tiempos entre los progenitores, aun en regímenes supervisados, no debe entenderse propiamente como una restricción o limitación a ese derecho, ni verse como una sanción o castigo a alguno de ellos; sino únicamente como una regulación necesaria y adecuada a la nueva realidad familiar, ya sea que se determine por convenio entre las partes o por determinación judicial.²⁴

d) En todos los casos, conforme a sus respectivas circunstancias, la modalización que se establezca a la convivencia *debe garantizar una amplia rela-*

²² Ídem.

²³ Ídem.

²⁴ Amparo directo en revisión 392/2018, resuelto en sesión de diecinueve de febrero de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



ción y el mayor contacto posible entre el menor y sus progenitores, por lo que sólo por razones excepcionales podría justificarse la suspensión o limitación del régimen de convivencias, cuando así lo aconseje el interés del menor de edad, exigiéndose una motivación sólida al respecto, *sustentada en el concepto de riesgo probable y fundado, bajo un estándar de prueba claro y convincente*; de manera que si no se justifica una situación de riesgo en esos términos, no es válido restringir o limitar la convivencia.²⁵

e) En situaciones familiares problemáticas, en las que colisionen los derechos e intereses de los progenitores respecto del lugar de residencia del menor cuando ello trascienda a la convivencia, los Jueces deben hacer un examen particularizado del caso, que atienda a los elementos personales, familiares, materiales, sociales y culturales que concurren, a efecto de conciliar intereses para hacer posible el ejercicio de los derechos involucrados sin injerencias arbitrarias al proyecto de vida de las partes, pero si ello no es factible, *siempre deben decidir en favor de lo que estimen que más beneficia al menor en su desarrollo holístico*.²⁶

²⁵ Ídem.

²⁶ Son orientadores al respecto, los criterios siguientes:

– Registro digital: 2007793. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis: 1a. CCCLXVI/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014. Página: 596. Tipo: aislada, de título y subtítulo: "CAMBIO DE DOMICILIO DEL PROGENITOR QUE TIENE LA GUARDIA Y CUSTODIA DE UN MENOR DE EDAD. EL DERECHO DE VISITAS Y CONVIVENCIAS CONSTITUYE UN LÍMITE A ÉSTE."

– Registro digital: 2003020. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia Civil. Tesis: 1a. LXVIII/2013 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013. Página: 882. Tipo: aislada, de título y subtítulo: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A CONVIVIR CON SUS PADRES. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO EFECTIVO CUANDO RESIDAN EN LUGARES DISTANTES."

– Registro digital: 2003021. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Tesis: 1a. LXIX/2013 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013. Página: 883. Tipo: aislada, de título y subtítulo: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A CONVIVIR CON SUS PADRES. MODOS DE RESOLVER SU CONFLICTO CON EL DERECHO DEL PROGENITOR CUSTODIO A DECIDIR SU LUGAR DE RESIDENCIA."

– Registro digital: 2018628. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis: 1a. CCCIII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018. Página: 306. Tipo: aislada, de título y subtítulo: "DERECHO DEL MENOR DE EDAD A TENER VISITAS Y CONVIVENCIAS CON SUS PADRES. LA PROHIBICIÓN DE CAMBIO UNILATERAL DE RESIDENCIA DEL PROGENITOR CUSTODIO DURANTE EL JUICIO EN EL QUE SE DIRIME ESE DERECHO, CONSTITUYE UN LÍMITE VÁLIDO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO."



48. De modo que como se observa de lo expuesto, la doctrina de esta Primera Sala en torno al derecho de convivencia de los menores de edad con sus progenitores no custodios y en su caso, con la familia extendida, ha reconocido que dada su importancia para el sano desarrollo de éstos, su ejercicio debe recibir una protección reforzada, *pero siempre debe responder al interés superior del menor*, ponderado en las específicas circunstancias de cada caso.

El derecho de los menores de edad a la protección de su salud y, por ende, de su vida

49. El **derecho a la salud** de toda persona está reconocido y protegido por el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ así como en diversas disposiciones convencionales, principalmente los artículos 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,²⁸

– Registro digital: 2018627. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis: 1a. CCCII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018. Página: 305. Tipo: aislada, de título: "DERECHO DE VISITAS Y CONVIVENCIAS DE LOS MENORES DE EDAD CON SUS PADRES. EL JUEZ QUE PROVEA EN DEFINITIVA LO ATINENTE AL CAMBIO DE RESIDENCIA DEL PROGENITOR CUSTODIO, DEBE ATENDER AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y EVITAR UNA INJERENCIA ARBITRARIA EN EL PROYECTO DE VIDA DE LAS PARTES."

– Registro digital: 2009283. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Tesis: 1a. CXCIV/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 19, Tomo I, junio de 2015. Página: 591. Tipo: aislada, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. AL PONDERAR SUS DERECHOS DE CONVIVENCIA CON LOS DEL PROGENITOR CUSTODIO A DECIDIR EL LUGAR DE RESIDENCIA, EL JUZGADOR DEBE GESTIONAR LA POSIBILIDAD DE CONCILIAR LOS INTERESES EN CONFLICTO Y PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO DE AQUÉL."

²⁷ **Artículo 4 ...**

(Reformado, D.O.F. 8 de mayo de 2020)

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

²⁸ **Artículo 25**

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.



12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,²⁹ 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³⁰ así como en diversas disposiciones de la Ley General de Salud y demás normatividad secundaria aplicable.

50. En particular, tratándose de los menores de edad, la Convención sobre los Derechos del Niño lo reconoce en su artículo 24, precisando que el niño tiene derecho *al disfrute del más alto nivel posible de salud*, y a los servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de su salud.³¹ Mientras

"2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

²⁹ **Artículo 12**

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

³⁰ **Artículo 10**

"Derecho a la salud

"1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

"2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer **la salud como un bien público** y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

"a. La atención primaria de la salud, entendiéndose como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

"b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

"c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

"d. La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

"e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

"f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables."

³¹ **Artículo 24**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados



que el artículo 4o. constitucional, en su párrafo noveno, precisa el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades de salud, entre otras.³²

51. La **salud** entraña el bienestar físico, mental y social de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades, así como a la prolongación y el mejoramiento de la calidad de vida; por lo que constituye un bien público. Como derecho fundamental, tiene un contenido muy amplio que abarca diferentes vertientes, y que genera para el Estado deberes de respeto, de promoción, y de garantía de su cumplimiento.

52. En ese sentido, esta Sala ha dicho que el derecho a la protección de la salud consiste en "... *la posibilidad de las personas de disfrutar de una gama de*

Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

"2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

"a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

"b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

"c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

"d) Asegurar atención sanitaria prenatal y post-natal apropiada a las madres;

"e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

"f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

"3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

"4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."

³² "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."



*facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel de salud, por lo que el Estado Mexicano tiene la obligación de respetar ese derecho y darle una efectividad real, garantizando servicios médicos en condiciones de: disponibilidad y accesibilidad, física y económica; así como el acceso a la información, aceptabilidad y calidad".*³³

53. La Ley General de Salud, como ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional en materia de salud, señala que el derecho a la protección de la salud tiene, entre sus finalidades, *la promoción de la salud y la prevención de enfermedades*, así como la *extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud*.³⁴

54. En relación con *la promoción de la salud*, la Organización Mundial de la Salud, en términos generales señala que ésta permite a las personas tener un mayor control sobre su propia salud, y abarca una amplia gama de intervenciones sociales y ambientales destinadas a beneficiar y proteger la salud y la calidad de vida individual mediante *acciones de prevención* y solución de las causas primordiales de los problemas de salud, y no centrarse únicamente en

³³ Amparo en revisión 584/2013, párrafo 170, reiterado, entre otros, en el amparo directo 51/2013, párrafo 91, fallados por esta Primera Sala, el primero, el cinco de noviembre de dos mil catorce por unanimidad de cinco votos, y el segundo, el dos de diciembre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos.

³⁴ "Artículo 2o. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades: (Reformada, D.O.F. 14 de enero de 2013)

"I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

"II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;

"III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

"IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

(Adicionado, D.O.F. 29 de noviembre de 2019)

"Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;

(Reformada, D.O.F. 8 de noviembre de 2019)

"VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud;



el tratamiento y la curación.³⁵ En el mismo sentido, la Organización Panamericana de la Salud destaca que la promoción de la salud necesariamente requiere enfoques participativos, de colaboración entre los individuos, las organizaciones, las comunidades y las instituciones, para crear las condiciones que garanticen la salud y el bienestar para todos.³⁶

55. De manera que si bien el abordaje de la *promoción de la salud* también es amplio, multifactorial, y con diversos enfoques (sociales, políticos, económicos, etcétera) en tanto que evidentemente se concentra en el ámbito público y busca trascender al plano de la salud individual, ésta no deja de ser su objetivo último; y en lo que aquí interesa destacar, uno de los componentes de la promoción de la salud, es el de **la prevención de las enfermedades**, y primordialmente de aquellas que por su incidencia son consideradas como problemas de salud pública, así como de *aquellas transmisibles que implican riesgos epidémicos* y que, por ende, inciden en la salubridad general.

56. La prevención de la enfermedad, en términos clínicos, básicamente se propone *evitar o reducir la exposición* de la persona en lo individual y de la población en general, a las causas conocidas y evitables respecto de una determinada enfermedad, por medio de intervenciones apropiadas, para evitar su aparición como una primera etapa de prevención; y en una segunda fase, busca su detección y tratamiento oportuno para evitar su avance. En todo caso, la prevención de la enfermedad implica identificar los factores de riesgo y aplicar medidas correctivas;³⁷ siendo importante insistir en que, la prevención de enfermedades atañe tanto a las instituciones de salud (públicas y privadas) como integrantes del Sistema Nacional de Salud en su quehacer propio; *como a la población en general y a cada persona en lo individual*, pues es un aspecto

(Reformada, D.O.F. 8 de noviembre de 2019)

"VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud, y

(Adicionada, D.O.F. 8 de noviembre de 2019)

"VIII. La promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. ..."

³⁵ <https://www.who.int/features/qa/health-promotion/es/>

³⁶ <https://www.paho.org/es/temas/promocion-salud>

³⁷ Carrada-Bravo T. Prevención de las enfermedades en la práctica clínica. Avances recientes y perspectivas. Rev Inst Nal Enf Resp Mex. 2000;13 (1):51-62.



básico del derecho a la salud que indefectiblemente requiere de la voluntad particular en el cuidado de la propia salud.

57. En el caso de menores de edad, cabe recordar que de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, éstos tienen derecho a las medidas de protección que en su condición de menores requieren por parte de su familia, la sociedad y el Estado;³⁸ y que de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado debe asegurarles la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, *teniendo en cuenta los derechos y deberes de los padres, tutores, o personas responsables de ellos ante la ley*, adoptando las medidas necesarias de toda índole para lograrlo, y respetando las responsabilidades de los padres, la familia ampliada y en su caso, la comunidad, de impartir a los menores dirección y orientación apropiadas conforme a su condición, para que ejerza los derechos reconocidos en este instrumento.³⁹

58. En ese sentido, respecto de los menores de edad, vale decir que la asunción de responsabilidad sobre el cuidado de su propia salud y la prevención de enfermedades, necesariamente se ha de generar en función de su edad y grado de madurez física y mental, y de la información y formación que reciban de los adultos en los ámbitos familiar, escolar y social al respecto, conforme a su autonomía progresiva; por tanto, a menor edad, requerirán de mayor protección e intervención de quienes ejercen sus cuidados para procurarles el más alto nivel posible de salud y, desde luego, para proteger su vida; y viceversa,

³⁸ "Artículo 19. Derechos del niño

"Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

³⁹ "Artículo 3

"...

"2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. ..."

"Artículo 5

"Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente convención."



en la medida de su crecimiento y evolución de su autonomía, mayor habrá de ser su protagonismo en el cuidado y toma de decisiones sobre su propia salud. Esto, desde luego, sin menoscabo de los deberes de los progenitores y del propio Estado, en la garantía y protección de ese derecho.

La pandemia por el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19

59. Es un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo según el artículo 2o. de ésta, que el treinta de enero de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud declaró emergencia de salud pública de importancia internacional al brote por el virus SARS-CoV-2, conforme al Reglamento Sanitario Internacional. Y posteriormente, ante el crecimiento exponencial de los contagios en diversos países del mundo, el once de marzo de dos mil veinte, dicha organización internacional declaró estado de *pandemia* por el virus SARS-CoV-2,⁴⁰ generador de la enfermedad a la que se dio el nombre de COVID-19.⁴¹

60. Mientras que, en México, por acuerdo de diecinueve de marzo de dos mil veinte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de esos mes y año, el Consejo de Salubridad General reconoció la epidemia de la enfermedad COVID-19, y anunció que la Secretaría de Salud establecería medidas de preparación, prevención y control, para su implementación por parte de los entes públicos estatales.⁴²

⁴⁰ Síndrome respiratorio agudo severo por coronavirus 2 (por sus siglas en inglés como *Severe acute respiratory syndrome SARS-CoV-2*).

⁴¹ El nombre es un acrónimo de *coronavirus disease 2019* (enfermedad por coronavirus 2019).

⁴² "ACUERDO

"PRIMERA. El Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.

"SEGUNDA. El Consejo de Salubridad General sanciona las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del Sistema Nacional de Salud, los gobiernos de las entidades federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

"TERCERA. La Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, en consenso con las



61. Luego, el veinticuatro de marzo del mismo año, la Secretaría de Salud, en términos del artículo 134, fracción XIV, de la Ley General de Salud, expidió acuerdo en el que se establecieron medidas preventivas para la mitigación y control de los riesgos emanados de la enfermedad COVID-19.

62. En lo que aquí se quiere destacar, se estableció que *las autoridades civiles, militares, los particulares* y las dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno estarían obligados a la instrumentación de diversas *medidas preventivas* encaminadas a disminuir la velocidad de propagación del virus, esto es, el número de contagios, *a través de la reducción de la movilidad de la población y el favorecimiento de la permanencia en casa*, así como la adopción de medidas de higiene y sanitarias.

63. En ese sentido, se instruyó mantener sana distancia entre las personas, evitando en lo posible el contacto físico y las aglomeraciones y no acudir a espacios públicos y lugares concurridos, especialmente de personas o grupos con determinadas condiciones de vulnerabilidad, entre ellos, los menores de cinco años, asimismo, se ordenó la suspensión de actividades escolares por determinado tiempo, y la suspensión de aquellas que involucraran concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, asimismo, se recomendó la práctica de determinados hábitos de higiene.⁴³

dependencias y entidades involucradas en su aplicación, se definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial.

"CUARTA. El Consejo de Salubridad General exhorta a los gobiernos de las entidades federativas, en su calidad de autoridades sanitarias y, en general, a los integrantes del Sistema Nacional de Salud a definir, a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, que necesiten hospitalización.

"QUINTA. El Consejo de Salubridad General se constituye en sesión permanente hasta que se disponga lo contrario."

⁴³ **"Artículo segundo.** Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:

"a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades



64. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General emitió acuerdo en el que declaró a la epidemia (ya reconocida como pandemia por la OMS) por la enfermedad COVID-19, como emergencia sanitaria por

crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardiaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

"b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

"c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

"Las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios.

"En el sector público, los titulares de las Áreas de Administración y Finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

"En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquellos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

"Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente Acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

"Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

"d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;

"e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas), y

"f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. ..."



causa de fuerza mayor; y señaló que la Secretaría de Salud determinaría las acciones necesarias para atender dicha emergencia.

65. El treinta y uno de marzo de dos mil veinte, la Secretaría de Salud emitió acuerdo en el que estableció acciones extraordinarias para contener la enfermedad, vinculantes para los sectores público, social y privado, estableciendo la suspensión de actividades no esenciales y precisando las que se considerarían esenciales; y en lo que aquí interesa, exhortó a toda la población en el territorio nacional, *a mantener un resguardo domiciliario responsable*, entendido como la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible.⁴⁴

66. Esa exhortación se prorrogó en diverso acuerdo publicado en el órgano oficial de difusión federal el veintiuno de abril de dos mil veinte, en el que se precisó que la Secretaría de Salud, en coordinación con otras dependencias, emitiría lineamientos para un regreso ordenado, escalonado y regionalizado, a las actividades laborales, económicas y sociales del país.

67. El catorce de mayo de dos mil veinte, la Secretaría de Salud publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo mediante el cual estableció una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones, para evaluar semanal-

⁴⁴ **"Artículo primero.** Se establece como acción extraordinaria, para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, que los sectores público, social y privado deberán implementar las siguientes medidas:

"...

"IV. Se exhorta a toda la población residente en el territorio mexicano, incluida la que arribe al mismo procedente del extranjero y que no participa en actividades laborales esenciales, a cumplir resguardo domiciliario corresponsable del 30 de marzo al 30 de abril de 2020. Se entiende como resguardo domiciliario corresponsable a la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible;

"V. El resguardo domiciliario corresponsable se aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial. El personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar."



mente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa.⁴⁵

68. En ese sentido, el regreso a las actividades escolares, económicas y sociales referidas sería gradual, ordenado y cauto, por regiones, atendiendo

⁴⁵ **"Artículo primero.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como establecer acciones extraordinarias."

"Artículo segundo. La estrategia consiste en la reapertura de actividades de una manera gradual, ordenada y cauta, considerando las siguientes etapas:

"1) Etapa 1. Inicia el 18 de mayo del 2020, con la reapertura de las actividades en los Municipios en que no se hubieran presentado casos de COVID-19 y que, además, no tengan vecindad con Municipios con casos de COVID-19;

"2) Etapa 2. Abarca del 18 al 31 de mayo del 2020, y consiste en llevar a cabo acciones de aplicación general tendientes a la preparación para la reapertura de las actividades en general, como son: la elaboración de protocolos sanitarios para el reinicio seguro de actividades, capacitación de personal para seguridad en el ambiente laboral, readecuación de espacios y procesos productivos, así como la implementación de filtros de ingreso, sanitización e higiene del espacio laboral, entre otras que determine la Secretaría de Salud, conforme al artículo cuarto, segundo párrafo, del presente acuerdo; y,

"3) Etapa 3. Inicia el 1 de junio del 2020, conforme al sistema de semáforo por regiones para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas."

"Artículo tercero. El semáforo a que se refieren los artículos primero y segundo y que se incorpora como anexo de este acuerdo, establece mediante colores las medidas de seguridad sanitaria apropiadas para las actividades laborales, educativas y el uso del espacio público, entre otros."

"Artículo cuarto. Se establece como acción extraordinaria que las actividades de la industria de la construcción, la minería y la referente a la fabricación de equipo de transporte, serán consideradas como actividades esenciales.

"Las empresas que se dediquen a las actividades a que se refiere el párrafo anterior, podrán iniciar labores el 1 de junio de 2020.

"Asimismo, del 18 al 31 de mayo de 2020, dichas empresas implementarán los lineamientos de seguridad sanitaria en el entorno laboral, que publique la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías de Economía y del Trabajo y Previsión Social, así como con el Instituto Mexicano del Seguro Social."

"Artículo quinto. Los Municipios en los cuales, al 18 de mayo del 2020, no se hubieran presentado casos de COVID-19 y que, además, no tengan vecindad con Municipios con casos de COVID-19, podrán reanudar las actividades escolares, la movilización en espacios públicos, cerrados o abiertos, así como las actividades laborales, esenciales y no esenciales, de su población.

"La Secretaría de Salud, a más tardar el día 17 de mayo del 2020, mediante un comunicado técnico que se publicará en la página www.salud.gob.mx, dará a conocer cuáles son los Municipios a que se refiere el párrafo anterior. Asimismo, la Secretaría de Salud, en coordinación con las autoridades sanitarias de las entidades federativas, establecerán medidas de prevención y control de COVID-19 específicas para estos Municipios.



a lineamientos basados principalmente en los índices de reproducción del virus, el número de casos positivos de contagios, las tasas de mortalidad, la ocupación hospitalaria para la atención de las enfermedades respiratorias en el sistema nacional de salud y a la tendencia en dicha ocupación; siguiendo protocolos sanitarios y conforme a etapas diseñadas para transitar en un semáforo de riesgo epidemiológico para el uso del espacio público, de los colores rojo, naranja, amarillo y verde, regidas por determinadas directrices.⁴⁶

69. Al día de ayer, dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, ningún estado de la República oficialmente se ubica en semáforo rojo, ocho se colocaban en semáforo naranja, veintiuno en semáforo amarillo, y tres en semáforo verde.⁴⁷ De manera que, por ejemplo, las actividades escolares, desde el diecisiete de marzo de dos mil veinte hasta hoy, se encuentran suspendidas en prácticamente todo el país y la generalidad de los alumnos tanto de las instituciones públicas como privadas, toman sus clases a distancia con apoyo de sistemas tecnológicos como el Internet y la televisión; asimismo, el uso de espacios públicos para actividades sociales se encuentra suspendido, o bien, restringido notablemente en su aforo, en la mayor parte del territorio nacional.

70. Es importante señalar que del diecinueve de marzo de dos mil veinte, en que se reconoció la epidemia por la enfermedad COVID-19 por parte del Consejo de Salubridad General (ya catalogada entonces como pandemia por la Organización Mundial de la Salud), al día de hoy diecisiete de marzo de dos mil veintiuno en que se emite la presente resolución, es decir, habiendo transcurrido ya un año de que la población mexicana y del mundo sufre los efectos de la pandemia, en México la Secretaría de Salud Federal, por conducto de la Dirección de Epidemiología, ha reportado oficialmente 2'175,462 (dos millones ciento setenta y cinco mil cuatrocientos sesenta y dos) personas contagiadas con prueba clínica que lo confirma; y 195,908 (ciento noventa y cinco mil

"En los Municipios con población indígena se deberá, además, poner en práctica la "Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2."

"Nota. Este acuerdo sufrió una posterior modificación en sus artículos segundo y cuarto que aquí no es relevante."

⁴⁶ https://coronavirus.gob.mx/wpcontent/uploads/2020/10/SemaforoCOVID_Metodo.pdf

⁴⁷ <https://coronavirus.gob.mx/semaforo/>



novecientos ocho) fallecimientos confirmados que reconocen como causa dicha enfermedad; y para este caso, vale resaltar que el *número de menores de edad* fallecidos que se obtiene de la página de datos abiertos de la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud Federal, es de 1,926 (mil novecientos veintiséis).⁴⁸

71. De manera que es un hecho que en este momento, sin prejuzgar sobre las condiciones específicas de cada entidad federativa, México (igual que la mayoría de los países del mundo), sigue viviendo una situación de emergencia sanitaria, que exige no sólo de las instituciones públicas y privadas, *sino también de la población*, extremar medidas de control sanitario para la protección del derecho a la salud y a la vida de todas las personas, y en lo que aquí nos importa, de los menores de edad.

72. De modo que prevalece una exigencia general de dar continuidad a *medidas preventivas de distanciamiento físico y de reducción de la movilidad mediante el resguardo domiciliario cuando sea posible*, así como el mantenimiento de medidas sanitarias y de higiene pertinentes, tanto las recomendadas por las instituciones de salud,⁴⁹ como las que la prudencia aconseje en forma particular.⁵⁰

73. Esto, tomando en cuenta que las instituciones de salud internacionales y la Secretaría de Salud Federal, hasta el momento, de acuerdo con los estudios especializados que se han realizado, reconocen que la transmisión del virus causante de la enfermedad COVID-19 se realiza de persona a persona, directamente, a través de gotículas respiratorias que expulsa un contagiado al toser y estornudar, que el receptor recibe dada su cercanía física, y en menor medida

⁴⁸ Sistema de Datos abiertos del Gobierno de México, Secretaría de Salud Federal, consultable en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-referente-a-casos-covid-19-en-mexico>.

⁴⁹ Lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas).

⁵⁰ Las más generalizadas: uso de cubre bocas (mascarillas), caretas, guantes; desinfección de objetos y espacios; uso de geles desinfectantes en manos, etcétera.



al estrechar las manos del enfermo; y en forma indirecta al tocar objetos o superficies contaminadas con el virus, y luego tocarse boca, nariz u ojos,⁵¹ como principales vías de contagio; y continúa investigándose sobre la posibilidad de transmisión por la presencia del virus en el aire en ambientes interiores.

74. Asimismo, se reconoce la existencia de casos de personas contagiadas que no presentan los síntomas característicos de la enfermedad, pero que hasta ahora se estima que sí pueden transmitir el virus, aunque no se tenga certeza de la frecuencia con la que ocurre.

75. Aquí es pertinente señalar, que conforme a la información que ofrece al público la Organización Mundial de la Salud, la enfermedad por COVID-19 puede contagiarse a personas de todas las edades. Niñas, niños y adolescentes tienen las mismas probabilidades de contagio que cualquier otro grupo de edad y pueden transmitir la enfermedad.⁵² Ello, con independencia de que exista un reconocimiento general por parte de las instituciones de salud, en el sentido de que, los riesgos de desarrollar síntomas más severos, que agraven la enfermedad COVID-19 y que puedan provocar la muerte, se presentan mayormente en personas adultas mayores y en aquellas personas *de cualquier edad* que ya padecen algunas enfermedades que se asocian como comorbilidades,⁵³ no

⁵¹ <https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/modes-of-transmission-of-virus-causing-covid-19-implications-for-ipc-precaution-recommendations>. Y <https://coronavirus.gob.mx/covid-19/>

⁵² Esto, al responder la pregunta: ¿Pueden los niños o los adolescentes contraer la COVID-19? Las investigaciones indican que los niños y los adolescentes tienen las mismas probabilidades de infectarse que cualquier otro grupo de edad y pueden propagar la enfermedad. Las pruebas hasta la fecha sugieren que los niños y los adultos jóvenes tienen menos probabilidades de desarrollar una enfermedad grave, pero con todo se pueden dar casos graves en estos grupos de edad.

Los niños y los adultos deben seguir las mismas pautas de cuarentena y aislamiento si existe el riesgo de que hayan estado expuestos o si presentan síntomas. Es particularmente importante que los niños eviten el contacto con personas mayores y con otras personas que corran el riesgo de contraer una enfermedad más grave.

⁵³ Al respecto, resulta informativo el documento titulado "COVID-19 y comorbilidades – AMÉRICAS. Herramienta práctica para estimar la población con mayor riesgo y riesgo alto de enfermedad grave por COVID-19 debido a condiciones de salud subyacentes en las Américas", publicado por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, consultable en: <http://www.paho.org>, en el que se mencionan como principales comorbilidades: enfermedad cardiovascular, enfermedad renal crónica, enfermedad respiratoria crónica, enfermedad hepática crónica, diabetes, cánceres con inmunosupresión directa, cánceres sin inmunosupresión directa pero



obstante, no se descarta la posibilidad de que también los menores de edad presenten síntomas graves, y puedan perder la vida.

76. Por otra parte, esta Sala estima pertinente resaltar en este apartado, que son diversos los pronunciamientos de organismos internacionales de Derechos Humanos frente a la preocupación de que las medidas adoptadas para la prevención, control y atención de la pandemia sean capaces de armonizar la mayor protección posible de todos los derechos humanos. Entre ellas, aquí se destacan las siguientes.

77. La recomendación hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución 1/2020 llamada "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas", de diez de abril de dos mil veinte, en su punto 63: *"Reforzar la protección de niños, niñas y adolescentes (NNA) –incluyendo muy especialmente aquellos que no cuentan con cuidados familiares y que se encuentran en instituciones de cuidado–, y prevenir el contagio por el COVID-19, implementando medidas que consideren sus particularidades como personas en etapa de desarrollo y que atiendan de manera más amplia posible su interés superior. La protección debe, en la medida de lo posible, garantizar los vínculos familiares y comunitarios"*.⁵⁴

78. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, el nueve de abril de dos mil veinte emitió el comunicado Corte IDH_CP-27/2020 titulado "COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales", en el que recordó a los Estados Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la obligación de que la adopción e implementación de medidas, dentro de sus estrategias y esfuerzos para abordar y contener la pandemia, se realicen dentro del marco de respeto a los instrumentos interamericanos de derechos humanos, y entre otras preocupaciones, señaló que: *"Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia*

con posible inmunosupresión causada por el tratamiento, VIH/SIDA, tuberculosis (activa), trastornos neurológicos crónicos, trastornos de células falciformes, consumo de tabaco fumado, obesidad severa (IMC ≥ 40) e hipertensión.

⁵⁴ <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>



y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos"; y que "Dada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad", entre ellos, las niñas y los niños.⁵⁵

79. En similar sentido, el nueve de abril de dos mil veinte, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, emitió una declaración en la que advirtió sobre los graves efectos físicos, emocionales y psicológicos, que la pandemia de COVID-19 implicaba para los menores, y particularmente para aquellos en especial situación de vulnerabilidad, en países donde se habían decretado estados de emergencia y bloqueos obligatorios, que podían permanecer por largos periodos.⁵⁶

80. Dicho comité reconoció que, en situaciones de crisis, el derecho internacional de los derechos humanos permite excepcionalmente medidas que puedan restringir el disfrute de ciertos derechos humanos para proteger la salud pública, sin embargo, precisó que *tales restricciones deben imponerse sólo cuando sea necesario, deben ser proporcionadas y mantenerse al mínimo absoluto*.

81. Y si bien ese comité no se refirió específicamente a los casos de niños que viven en contexto de separación de sus padres, en relación con el ejercicio de su derecho a las visitas y convivencias, sí manifestó su preocupación sobre los efectos *del confinamiento* en todos los niños y de que se protegiera a aquellos cuya vulnerabilidad se incrementa por las circunstancias excepcionales causadas por la pandemia; entre ellos, se refirió a que, a los niños que se

⁵⁵ <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>

⁵⁶ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_E.pdf.



encuentran en detención o encierro y que no puedan ser liberados, *se les proporcionen todos los medios para mantener un contacto regular con sus familias*; asimismo, señaló que muchos Estados habían adoptado medidas *para restringir las visitas y las oportunidades de contacto* para los niños que viven en instituciones o que están privados de su libertad, incluidos los niños internados en instituciones policiales, cárceles, centros seguros, centros de detención migratoria o campamentos, precisando que si bien estas medidas restrictivas pueden considerarse necesarias a corto plazo, durante largos periodos tendrán un marcado efecto negativo en los niños, *por lo que se les debe permitir en todo momento mantener contacto regular con sus familias, y si no en persona, a través de comunicación electrónica o telefónica*; y si se prolonga el periodo de emergencia, desastre o confinamiento, *reevaluar las medidas que prohíben las visitas*.

82. Declaraciones las anteriores, que si bien se refieren a contextos especiales de confinamiento de menores de edad, sí contribuyen a evidenciar la importancia de que los menores que se encuentran separados de uno o ambos progenitores, en esta situación de pandemia, mantengan sus relaciones y contacto con sus familiares.

83. Inclusive, el Comité de los Derechos del Niño recordó la necesidad de *"Brindar oportunidades para que las opiniones de los niños sean escuchadas y tomadas en cuenta en los procesos de toma de decisiones sobre la pandemia. Los niños deben comprender lo que está sucediendo y sentir que participan en las decisiones que se toman en respuesta a la pandemia"*.

84. Por su parte, la Organización de Estados Americanos emitió una *"Guía Práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas"*,⁵⁷ en la que, respecto de niñas, niños y adolescentes, advirtió el derecho de éstos a ser asistidos y trasladados para visitar a sus progenitores en situaciones de tenencias compartidas como consecuencia de divorcio u otros arreglos y configuraciones familiares, *exhortando a considerar dentro de*

⁵⁷ http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf



las excepciones en tiempos de cuarentena, el traslado de los menores de edad, sus progenitores y cuidadores principales, para garantizarles ese derecho.⁵⁸

85. En suma, se observa que las medidas de *distanciamiento físico* también mencionadas como "distanciamiento social" para mantenerse alejado de lugares concurridos, *la sana distancia* física entre las personas para mantenerse a cierta distancia y evitar el contacto directo, así como el confinamiento o resguardo domiciliario voluntario para permanecer en casa el mayor tiempo posible y no salir si no es absolutamente necesario, reduciendo con ello la movilidad y las interacciones sociales presenciales *son medidas de prevención* que, con diferentes matices y escalas, la mayoría de los países en el mundo han implementado *precautoriamente* para contener la transmisión del virus, y proteger la salud y la vida de su población⁵⁹ conjuntamente con medidas de tipo sanitario y de higiene; esto, a la par que la ciencia médica ha seguido investigando sobre la enfermedad, para encontrar su tratamiento eficaz y la creación de vacunas que, como es sabido, algunas ya empiezan a aplicarse en los distintos países; siendo dable precisar que en México, por el momento, el comunicado oficial del Gobierno Federal es que no se tiene contemplada la aplicación de vacunas contra la enfermedad COVID-19 para personas menores de dieciséis años, según se informa, porque no se cuenta con estudios que demuestren su seguridad y efectividad en ese grupo de edad.⁶⁰

El principio del interés superior del menor

86. La doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente de esta Primera Sala, ha sido contundente en resaltar el carácter prevalente y el trato especial y prioritario que exigen los derechos de las niñas, niños y adolescentes y la importancia de su protección intensa y reforzada conforme *al principio del interés superior del menor*, como mandato expreso del artículo

⁵⁸ Ídem, página 85.

⁵⁹ Al respecto, es ilustrativo el documento "Panorama general de las medidas actuales de distanciamiento social y evidencia necesaria para determinar el momento óptimo para relajar estas medidas", elaborado por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, de diez de abril de dos mil veinte, visible en <https://www.paho.org>

⁶⁰ Conferencia de prensa vespertina del subsecretario de la Secretaría de Salud Federal, de cinco de enero de dos mil veintiuno, visible en distintos sitios de Internet.



4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que 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.⁶¹

87. Ello, en consonancia también con el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁶² que dispone que en todas las medidas concernientes a los menores de edad que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, *los tribunales*, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

88. Asimismo, sobre el principio del **interés superior del menor**, se ha reconocido *su amplitud*, y a efecto de instrumentarlo y hacerlo realidad en los casos concretos, *se ha admitido que se proyecta en diferentes aspectos y dimensiones*, tanto vinculados a la toma de decisiones sustanciales respecto de los derechos de los menores de edad, como en relación con toda clase de medidas procedimentales y provisionales que respecto de ellos se adopten en los procesos jurisdiccionales o administrativos, a efecto de hacer posible y eficaz la defensa de sus derechos en un determinado procedimiento.

89. Así, retomando la orientación que ha dado el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 14, relativa a la interpretación del artículo

⁶¹ "Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. ..."

⁶² "Artículo 3o.

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



3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, esta Sala ha sostenido que el interés superior del menor opera en una triple dimensión: *como derecho sustantivo, como principio jurídico interpretativo fundamental y como norma de procedimiento*,⁶³ ya que no hay duda de que en todas las actuaciones de los poderes públicos debe seguirse el interés superior del menor como principio rector.⁶⁴

90. Como **derecho sustantivo**, implica que en la decisión sobre los derechos sustanciales de los menores de edad, el interés superior del menor debe ser una consideración primordial, a fin de que se evalúe y se tenga en cuenta al ponderar los distintos intereses que involucre la decisión, haciéndose prevalecer lo que resulte de mayor beneficio para la niña, niño o adolescente, en su específica circunstancia.

91. Como **principio jurídico interpretativo fundamental**, el interés superior del menor tiene como propósito que, en caso de que una medida, *de cual-*

⁶³ "... El Comité subraya que el interés superior del niño es un concepto triple:

"a) Un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

"b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

"c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales.

"También véase la tesis 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 256, de rubro: 'INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO.'."

⁶⁴ Tesis 1a. LXXXII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1398, «con número de registro digital: 2008547», de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR DE TODAS LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS RELACIONADOS CON MENORES."



quier índole, admita más de una interpretación, siempre se ha de elegir aquella que satisfaga de mejor manera, es decir, en forma más efectiva, el mejor interés de aquél.

92. Y como **norma de procedimiento**, el interés superior del menor entraña que las decisiones que se adoptan en la admisión y sustanciación de los procedimientos, es decir, aquellas relacionadas con las *garantías procesales* inherentes a los mismos, consideren el interés superior de la infancia, ya sea respecto de un menor en lo individual, de un grupo de menores, o de éstos en general, según proceda.

93. Y en esa línea, se ha advertido que tratándose de medidas sustanciales o procedimentales que pudieren afectar derechos de menores, el juzgador debe emplear un escrutinio más estricto para su aplicación, a la luz del interés superior del menor.

94. Ahora bien, es cierto que la jurisprudencia de esta Primera Sala también ha reconocido que identificar el interés superior del menor en las problemáticas familiares, dada su connotación de concepto jurídico indeterminado, puede resultar una tarea compleja. No obstante, ha señalado que es necesario encontrar criterios objetivos para averiguar racionalmente en qué consiste y dónde se ubica el interés superior del menor en los casos concretos.

95. En ese sentido, ha configurado un criterio jurisprudencial⁶⁵ que implica detectar y dar contenido al interés superior del menor bajo un examen estructu-

⁶⁵ Registro digital: 2006593. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a./J. 44/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 7, Tomo I, junio de 2014. Página: 270. Tipo: Jurisprudencia; de rubro y texto: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS. Resulta ya un lugar común señalar que la configuración del interés superior del menor, como concepto jurídico indeterminado, dificulta notablemente su aplicación. Así, a juicio de esta Primera Sala, es necesario encontrar criterios para averiguar, racionalmente, en qué consiste el interés del menor y paralelamente determinarlo en concreto en los casos correspondientes. Es posible señalar que todo concepto indeterminado cabe estructurarlo en varias zonas. Una primera zona de certeza positiva, que contiene el presupuesto necesario o la condición inicial mínima. Una segunda zona de certeza negativa, a partir de la cual nos hallamos fuera del concepto indeterminado. En tercer y último lugar la denominada zona intermedia, más amplia por



rado, donde la medida o situación concreta que se analice, pueda ubicarse claramente ya sea en una *zona de certeza positiva*, que contenga un presupuesto necesario o una condición inicial mínima (es decir, que permita en abstracto y con certeza sostener su identificación en forma general con el interés superior del menor), o en una *zona de certeza negativa*, donde sea posible establecer sin duda que la medida o situación se encuentra fuera del interés superior del menor, esto es, que no puede ser acorde con él; o bien, en una *zona intermedia*, que es la que se presenta en la mayoría de los casos, donde ese interés no puede ser generalizado, sino que identificarlo exigirá un estudio individualizado de las circunstancias específicas personales y familiares que rodean al caso, y donde el resultado podrá ser distinto para cada menor de edad.

96. De manera que en esta zona intermedia, los tribunales, atendiendo a valores y criterios racionales habrán de determinar cuál es el interés superior del menor tomando en cuenta, principalmente: (i) la satisfacción de todas sus necesidades; (ii) sus opiniones, sentimientos y deseos, de acuerdo a su edad y autonomía progresiva; (iii) el mantenimiento, si es posible, de sus estatus de

su ambigüedad e incertidumbre, donde cabe tomar varias decisiones. En la zona intermedia, para determinar cuál es el interés del menor y obtener un juicio de valor, es necesario precisar los hechos y las circunstancias que lo envuelven. En esta zona podemos observar cómo el interés del menor no es siempre el mismo, ni siquiera con carácter general para todos los hijos, pues éste varía en función de las circunstancias personales y familiares. Además, dicha zona se amplía cuando pasamos -en la indeterminación del concepto- del plano jurídico al cultural. Por lo anterior, es claro que el derecho positivo no puede precisar con exactitud los límites del interés superior del menor para cada supuesto de hecho planteado. Son los tribunales quienes han de determinarlo moviéndose en esa 'zona intermedia', haciendo uso de valores o criterios racionales. En este sentido, es posible señalar como criterios relevantes para la determinación en concreto del interés del menor en todos aquellos casos en que esté de por medio la situación familiar de un menor, los siguientes: a) se deben satisfacer, por el medio más idóneo, las necesidades materiales básicas o vitales del menor, y las de tipo espiritual, afectivas y educacionales; b) se deberá atender a los deseos, sentimientos y opiniones del menor, siempre que sean compatibles con lo anterior e interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento; y c) se debe mantener, si es posible, el *statu quo* material y espiritual del menor y atender a la incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro. Asimismo, es necesario advertir que para valorar el interés del menor, muchas veces se impone un estudio comparativo y en ocasiones beligerante entre varios intereses en conflicto, por lo que el Juez tendrá que examinar las circunstancias específicas de cada caso para poder llegar a una solución estable, justa y equitativa especialmente para el menor, cuyos intereses deben primar frente a los demás que puedan entrar en juego, procurando la concordancia e interpretación de las normas jurídicas en la línea de favorecer al menor, principio consagrado en el artículo 4o. constitucional."



vida material y espiritual; (iv) asimismo, es frecuente que en estos casos entren en colisión distintos intereses, que exijan soluciones estables, justas y equitativas, especialmente para el menor, cuyos intereses deben ser prevalentes.

97. En suma, se ha reconocido que las problemáticas familiares en relación con los menores de edad pueden ser variadas y complejas, y que el interés superior del menor, *salvo que se trate de situaciones o medidas excepcionales donde sea posible tener certeza para asignarle un mismo contenido respecto de los menores de edad como grupo vulnerable*; lo común es que dicho interés no opere de la misma manera, *en forma general y abstracta* para cualquier menor, sino que se impone valorar las circunstancias que concurren en cada caso, para determinar cuál es el escenario más benéfico para el menor de edad involucrado y el que proteja de mejor manera todos sus derechos e intereses.

Los requisitos de la suspensión del acto reclamado a petición de parte, en el juicio de amparo

98. De conformidad con los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo –cuando no se está en los casos en que proceda de oficio previstos en los preceptos 126 y 127 de la misma ley–, se decretará cuando: (i) la solicite el quejoso; y (ii) no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; entendiéndose que ocurre esto último, entre otros supuestos, cuando con la suspensión se afecten intereses de menores o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico.⁶⁶

⁶⁶ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos



99. Y de acuerdo con los artículos 138, 139 y 147 de la misma legislación,⁶⁷ el Juez de amparo, al proveer a la suspensión del acto reclamado, habrá de realizar una ponderación sobre (i) la apariencia del buen derecho, (ii) la no afectación al interés social o la no contravención a disposiciones de orden público, y (iii) la posibilidad material y jurídica de otorgar la medida; esto, desde luego, examinando en forma preliminar la materia del acto reclamado para sopesar sus implicaciones generales y decidir si se vislumbra probable que pudiere llegar a ser contrario a algún derecho o principio constitucional, además, atendiendo a que

en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"...

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico; ..."

⁶⁷ "Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

"Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias *para evitar que se defrauden los derechos de los menores* o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."



la naturaleza del juicio de amparo como medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, exige la preservación del interés social y del orden público.

100. Asimismo, cabe destacar que conforme con el artículo 147 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado podrá tener dos tipos de efectos: a) un *efecto conservativo*, que permitirá mantener vigente la materia del juicio de amparo a efecto de evitar que se consume de un modo irreparable, es decir, en aquellos casos en que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias y es susceptible de impedirse o paralizarse su ejecución; y b) *un efecto de tutela anticipada* del derecho fundamental que se alegue vulnereado, pues de estimarse jurídica y materialmente posible, podrá otorgarse para restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho que se dice violado, hasta en tanto se dicte sentencia en el juicio de amparo.

101. En cualquier caso, el Juez de amparo habrá de establecer las condiciones en que operará la suspensión, y fijará las medidas necesarias para evitar que se defrauden derechos de menores e incapaces (entiéndase, en este último caso, personas mayores de edad con alguna discapacidad que implique el requerimiento de sistemas de apoyo para la toma de decisiones en el ejercicio de su capacidad jurídica plena).

102. Solicitada la medida por el quejoso, el Juez de amparo proveerá a la misma en forma provisional a partir de los datos con que cuente conforme a la demanda de amparo y sus anexos; solicitará informe previo a la autoridad responsable para que lo rinda dentro del plazo de cuarenta y ocho horas; fijará audiencia incidental para proveer sobre la suspensión definitiva dentro del plazo de cinco días posteriores a que emita el auto de suspensión provisional; en ese lapso, se podrá recibir únicamente prueba documental o de inspección judicial, pero el juzgador tendrá facultades oficiosas para requerir documentos y ordenar la práctica de las diligencias que estime necesarias para mejor proveer sobre la suspensión definitiva.⁶⁸

⁶⁸ Artículo 143. El órgano jurisdiccional podrá solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"En el incidente de suspensión, únicamente se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial. Tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de esta ley, será admisible la prueba testimonial.



103. Si con posterioridad a que se decretó la medida suspensiva, sobrevinieren circunstancias de hecho que lo justifique, el Juez podrá modificarla o revocarla, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.⁶⁹

El criterio que debe prevalecer

104. Con base en los apartados anteriores, esta Primera Sala considera que cuando el acto reclamado consiste en una determinación judicial que fija provisionalmente un régimen de convivencias *presencial y libre* entre un menor de edad y el progenitor que no ejerce materialmente su guarda y custodia, la medida de suspensión en el juicio de amparo indirecto, *sí podrá optar por modular dicha convivencia para que se desarrolle a distancia, mediante el uso de medios electrónicos, como una medida de protección reforzada* de la vida y la salud física del menor de edad, atendiendo a las condiciones de emergencia sanitaria por la enfermedad COVID-19.

105. Sin embargo, ello no puede adoptarse como un criterio vinculante que necesariamente deba ser aplicado en todos los casos, en forma generalizada, sino que únicamente debe acudir a él como una medida preventiva, de naturaleza precautoria, en aquellos asuntos en que, al proveer sobre la suspensión (provisional o definitiva), el juzgador de amparo realmente no cuente con los elementos suficientes que le permitan conocer cuál es la situación específica del menor de edad involucrado, y no se encuentre en aptitud para poder establecer con

"Para efectos de este artículo, no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el cuaderno principal."

"Artículo 144. En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

⁶⁹ "Artículo 154. La resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, debiendo tramitarse en la misma forma que el incidente de suspensión."



certeza cuál es el escenario que representa el mayor beneficio para el menor de que se trate, conforme a las circunstancias que le rodean.

106. Se estima que debe procederse de ese modo, por lo siguiente.

107. El contexto de la pandemia y sus implicaciones respecto del derecho a la salud física, conforme a las condiciones fácticas ya referidas y a la información oficial proporcionada por las instituciones y organismos de salud, conmina a tener en cuenta que se trata de una enfermedad fácilmente transmisible, con la sola cercanía entre las personas; y el elevado número de casos confirmados de contagios que oficialmente se reportan en México, y su reconocimiento como *una situación excepcional de salud pública*, exige reconocer *la mayor entidad* del derecho de los menores a la protección de su salud física (y en lo que pudiese impactar dicha enfermedad su salud psicoemocional) y de su vida, frente a su derecho de convivencia física con los progenitores no custodios.

108. Ello, de manera que se pueda tener como premisa general, para los efectos de la medida suspensiva, que el interés superior de los menores de edad como grupo, *en este momento está en la necesidad de proteger con mayor intensidad su salud y su vida frente a la enfermedad*, y que la excepcionalidad de las circunstancias fácticas generadas por la pandemia permiten, **en el marco de una medida cautelar como la suspensión**, estimar ese interés superior en una forma generalizada y abstracta.

109. En el entendido de que al asumir esa premisa general no se pasa por alto que, el derecho de convivencia de los menores de edad con la madre o padre no custodio también resulta relevante en la salud psicoemocional de éstos, pues como se ha precisado, hacer prevalecer y estrechar el vínculo familiar mediante la convivencia con dicho progenitor es necesario para su sano desarrollo.

110. Sin embargo, en una necesaria ponderación resulta primordial la protección de la salud física ante una enfermedad de riesgo epidémico, aunque sin sacrificar propiamente el derecho de convivencia de los menores, pues no se trata de una privación absoluta, *sino de una modulación temporal* en su ejerci-



cio, consistente en que la suspensión del acto reclamado se otorgue, pero con efecto de modalizar las convivencias para que se efectúen por medios electrónicos, a fin de armonizarlas con la protección de la salud física y de la vida del menor, *privilegiando la observancia de las medidas de distanciamiento físico y de resguardo domiciliario provisionales* a las que exhortan las autoridades públicas e instituciones en materia de salud; esto, hasta en tanto se determina de manera definitiva lo que conforme a derecho corresponda en el juicio de amparo.

111. El otorgamiento de la suspensión con esos efectos se constata como viable, porque superaría un ejercicio de ponderación sobre **la apariencia del buen derecho**, entendido este criterio como *un juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho que se estimaría vulnerado en estos casos* –el derecho a la protección de la salud física y, por ende, a la vida, de los menores de edad–.

112. Así se considera, porque en el contexto de la pandemia por COVID-19, es posible sostener, se reitera, como una premisa general y en abstracto, que el acto reclamado consistente en la decisión judicial que autoriza una convivencia presencial y libre de un menor de edad con su progenitor no custodio, que implicará trasladarlo de su domicilio en determinados días para incorporarlo a otro ambiente distinto a su hogar habitual y al contacto con otras personas, *implica exponerlo a un riesgo real de contagio*, en detrimento de la protección de su salud física, pues se insiste, con la información existente, difundida por las instituciones y organismos de salud, la enfermedad referida es fácilmente transmisible con la cercanía y/o el contacto físico con personas contagiadas (inclusive personas que no presenten síntomas), y en México, conforme a la información oficial, existe un elevado número de personas que han adquirido el virus, confirmado esto con pruebas clínicas, sin dejar de admitir que probablemente existirán muchas personas que estando contagiadas no formen parte de los datos estadísticos ante la ausencia de prueba clínica; de manera que *la posibilidad de contagio es latente y se incrementa con la exposición de las personas al contacto con otras*, lo que autoriza a considerar que el riesgo de contagio no es imaginario o improbable, sino *probable y fundado* en la referida información de carácter científico proveniente de los organismos de salud.



113. Asimismo, la valoración del diverso elemento relativo a que **no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público**, favorecería el otorgamiento de la medida de suspensión del acto reclamado con los efectos indicados de modulación de la convivencia, porque la Ley de Amparo expresamente prevé que se estimará presente el perjuicio al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, cuando con la suspensión se afecten intereses de menores o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico; y en el caso examinado, *a contrario sensu*, la medida suspensiva tendría por objeto precisamente evitar que se puedan afectar intereses de menores o se les pueda causar una afectación *en su derecho a gozar del más alto nivel posible de salud y con ello, a la protección de su vida*, el cual implica procurar su bienestar físico, mental y social.

114. Lo anterior, se insiste, no desatiende que el derecho a la convivencia con la madre o padre no custodio, también es un derecho fundamental de los menores de edad que, como lo ha sostenido esta Sala, su ejercicio por regla general, salvo prueba en contrario, contribuye en modo importante para el sano desarrollo psicoemocional de los menores, así como a la formación de su personalidad y a la construcción de su identidad, por ende, se trata de un derecho que también resulta esencial para su bienestar general, cuyo ejercicio debe procurarse y protegerse.

115. Sin embargo, en la situación de pandemia que atravesamos, y sobre todo, en el marco del otorgamiento de la medida cautelar de suspensión, la convivencia puede admitir modulaciones o modalizaciones, *para privilegiar como de mayor entidad* el derecho a la salud física y la protección de la vida de niñas, niños y adolescentes como prevención de la enfermedad, fijando el ejercicio de la convivencia de manera tal que, aunque a distancia, pueda realizarse del modo más amplio posible, procurando proteger también los intereses del menor y no causarle alguna afectación desmedida en ese derecho a mantener sus relaciones familiares y el contacto directo con el progenitor no custodio, e inclusive, con su familia extendida por parte de éste.

116. En la misma línea, se observa que el otorgamiento de la suspensión con los referidos efectos sería acorde con las previsiones del artículo 147 de la



Ley de Amparo, que permiten al juzgador de amparo **cuando sea jurídica y materialmente posible**, imprimir a la medida no sólo efectos de paralización o no ejecución del acto reclamado (de conservación de la materia del juicio de amparo) que son posibles en el caso dado que el acto reclamado implica una ejecución de tracto sucesivo, sino también efectos de tutela anticipada del derecho que se alegue vulnerado.

117. Se estima así, porque modular temporalmente la forma en que se habrá de realizar la convivencia entre el menor y el progenitor no custodio favoreciendo aquella que asegure *en mayor medida* la protección de su salud física frente al riesgo de contagio de la enfermedad COVID-19, *permite anticipar una tutela a ese derecho, que se advierte material y jurídicamente posible*, aunque no vinculante para la decisión de fondo del juicio de amparo; y al mismo tiempo, equilibrar la protección al ejercicio del diverso derecho de convivencia, haciendo uso de las facultades del juzgador para fijar las condiciones en que habrá de operar la medida suspensiva, así como las medidas que estime necesarias en cada caso, para que los efectos de la suspensión se lleven a cabo y no se defraude ninguno de los derechos involucrados, en perjuicio de los menores de edad.

118. En este punto, esta Sala estima pertinente señalar, que es un deber de los progenitores procurar y cumplir con lo que les es exigido para satisfacer el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes y buscar su mayor bienestar en forma integral, poniendo los intereses de los menores por encima de los suyos; los padres deben ser capaces de conducirse con madurez para conciliar y encontrar alternativas justas, inmediatas y apropiadas a sus circunstancias, que favorezcan el mejor desarrollo de sus hijas e hijos, particularmente en la situación de pandemia que vivimos.

119. Sin embargo, no se desconoce que en los casos en que se llega a instancias judiciales para dirimir problemáticas de guarda y custodia y el ejercicio de la convivencia, generalmente prevalecen condiciones de alta conflictividad entre los adultos que dificultan la adopción de acuerdos conciliatorios entre ellos en forma privada en beneficio de sus hijas e hijos, condiciones que ameritan la intervención judicial para establecer decisiones coactivas en el interés superior del menor.



120. En ese sentido, los juzgadores de amparo al proveer sobre la suspensión del acto reclamado, de imprimirle los aludidos efectos a la medida, habrán de procurar que la convivencia que en forma provisional se llevará a cabo por medios tecnológicos, se verifique *con la mayor regularidad posible* (llamadas telefónicas, videollamadas, reuniones a través de plataformas digitales, etcétera, según las posibilidades de cada caso), incluso diariamente, aun cuando los tiempos de duración puedan ser variables según las actividades y rutinas del menor, fijando medidas para que las problemáticas familiares específicas no las impidan.

121. Por otra parte, es importante precisar que esta Primera Sala comparte el mismo entendimiento y preocupación de los organismos internacionales de derechos humanos, en torno a que las medidas de prevención de la enfermedad COVID-19, deben ser temporales, legales, razonables conforme a criterios científicos, necesarias y proporcionales, procurando armonizar la mayor protección posible de todos los derechos humanos de las personas.

122. En el caso, a juicio de esta Sala, el otorgamiento de la suspensión con los indicados efectos, **de inicio**, permitiría asegurar con más intensidad la protección del derecho a la salud física y la vida de los menores de edad en el contexto de la pandemia, pero sin afectar o disminuir significativamente el ejercicio de su derecho de convivencia con la madre o el padre no custodio, sino favoreciéndolo en la mayor medida posible; por lo que la alternativa de convivencia por medios electrónicos, como efecto de la medida cautelar de suspensión, vista como medida de protección reforzada cumple con los criterios legales de ponderación establecidos por la Ley de Amparo, en cuanto permitiría proteger ambos derechos, en forma precautoria, hasta en tanto se resuelve el fondo del juicio de amparo, se reitera, privilegiando el que se puedan seguir las medidas de distanciamiento físico, resguardo domiciliario y de sana distancia recomendadas por las instituciones de salud.

123. No obstante, esta Sala estima que el criterio antes referido para otorgar la suspensión del acto reclamado con ese efecto de modalizar la convivencia presencial, para que se lleve a cabo a distancia, por medios electrónicos, no puede erigirse como un criterio vinculante que indefectible y necesariamente



deba ser aplicado por los juzgadores de amparo en todos los casos, sin posibilidad de distinción y al margen de las circunstancias específicas que prevalezcan respecto del menor involucrado y su realidad familiar, cuando éstas se conozcan con suficiencia en el momento en que se provee a la suspensión, y evidencien que el interés superior del menor de que se trate, puede ser protegido de mejor manera *en una forma diferente*.

124. En otras palabras, la modalización de la convivencia para que se realice por medios electrónicos y no de manera presencial física, como efecto de la suspensión del acto reclamado, puede establecerse como medida de protección reforzada de los menores de edad, en forma preventiva, cuando en el incidente de suspensión, en el momento en que se provee a la medida, el juzgador de amparo no advierta de las constancias y prueba aportada por las partes, elementos suficientes que le informen sobre cuál es la realidad concreta en que vive el menor y las condiciones en que podría desarrollarse la convivencia con la madre o padre no custodio, de manera que se imponga hacer prevalecer una ponderación sobre el interés superior del menor en abstracto, para privilegiar los efectos de la medida que respondan a una mayor prevención frente al riesgo de contagio de la enfermedad en el contexto de la pandemia, ante la insuficiencia de prueba en el incidente que permita individualizar dicho interés superior respecto del menor involucrado o cuando la prueba que se tenga no conduzca a una conclusión distinta.

125. Pero de estarse en el caso de contar con datos probatorios suficientes que permitan conocer con certeza la situación específica en que vive el menor y las condiciones fácticas en que se desarrollaría la convivencia, los Jueces y tribunales de amparo deben realizar libremente su labor jurisdiccional para hacer un examen individual respecto del interés superior del menor, empleando su discrecionalidad y prudente arbitrio, para establecer lo que mejor convenga al menor de edad en el caso concreto, es decir, pudiendo adoptar ya sea el criterio de otorgar la medida con la modulación de la convivencia presencial para que se realice a distancia por medios electrónicos, establecer cualquier otra forma de modalización, o inclusive negar la suspensión, asegurándose en cualquier caso de fijar las condiciones que garanticen la protección de la salud física de la niña, niño o adolescente.



126. En la misma línea, es importante recordar que, en caso de otorgarse la suspensión con los referidos efectos de modalización de la convivencia para que, mientras se sustancia el juicio de amparo, *se lleve a cabo a distancia por medios electrónicos*, dicho criterio tampoco resultaría vinculante para efectos de la sentencia que deba recaer en el juicio de amparo indirecto, que resolverá sobre la constitucionalidad del acto reclamado.

127. Es decir, en el entendido de que en el juicio de amparo podrán ser ponderadas las circunstancias específicas del caso a la luz del interés superior del menor *en forma individualizada*, conforme a la prueba desahogada en el juicio y las condiciones prevalecientes en el momento en que dicha sentencia se dicte; a efecto de tomar en cuenta, sin prejuzgar al respecto, por ejemplo: (i) las condiciones específicas del menor de edad (su edad y condición de madurez, su opinión conforme a su autonomía progresiva, y cualquier otra circunstancia particular en que se encuentre); (ii) las condiciones concretas del padre o madre no custodio (todas aquellas que pudieren incidir para conocer los riesgos concretos de exposición del menor y la viabilidad del empleo de medidas sanitarias); y (iii) los factores externos que influyan en el desarrollo de la convivencia, entre ellos, la información oficial y medidas prevalecientes para el control de la pandemia. Todo ello, para establecer si es posible asegurar satisfactoriamente la protección del menor en cuanto a su salud física y su vida, y al mismo tiempo favorecer su derecho de convivencia con un esquema de contacto presencial con el progenitor no custodio bajo un examen individualizado del caso.

128. Inclusive, en la inteligencia que los juzgadores de amparo tienen expeditas sus facultades para modificar o revocar la suspensión otorgada, en los términos que lo permite la ley de amparo.⁷⁰

129. Así se advierte, pues existiendo prueba suficiente en el incidente de suspensión que permita al juzgador de amparo conocer la situación de vida concreta del menor, y que pudiera llevarle a advertir que la protección de su

⁷⁰ Artículos 139 y 154.



interés superior, en su circunstancia, se protegería de una mejor manera asignándole a la suspensión efectos distintos, o bien, negándola, no se debe excluir ese examen individual para imponer un criterio generalizado que no resulte armónico con la protección de los derechos del infante involucrado.

130. Por mero ejemplo, resultaría paradójico que en la condición específica en que necesariamente está viviendo un menor de edad con el progenitor que ejerce la guarda y custodia, cotidianamente estuviere expuesto a un riesgo real de contagio ante la imposibilidad de observar la medida de resguardo domiciliario, porque la circunstancia de la madre o padre custodio lo obligue a salir a trabajar fuera de casa y a llevar consigo al menor (como puede suceder en la actividad económica informal) o bien, a depositarlo bajo el cuidado de terceros en un domicilio distinto al en que habita (una guardería o una estancia infantil, pública o privada, en el domicilio de familia extendida, o en algún otro), donde inevitablemente tenga contacto con otras personas y donde el padre o madre custodio no tenga control sobre los cuidados directos del menor en ese ambiente; inclusive, que diariamente se vea en la necesidad de utilizar transporte público, o cualquiera otra situación fáctica que evidencie que, en rigor, dicho menor no está en condiciones de quedarse en casa para observar medidas de confinamiento o distanciamiento físico. Y que en tales casos se limite la convivencia presencial con el progenitor no custodio, *bajo la falsa premisa de que ello tiene como propósito procurar que el menor se mantenga en casa observando ese tipo de medida preventiva.*

131. En esos casos, por una parte, sería evidente que la protección del derecho a la salud y a la vida del menor, imperativamente tiene que darse observando y extremando medidas de higiene, sanitarias y de sana distancia, *cualquiera que sea el entorno y espacio físico en que se desarrolle la niña, niño o adolescente en su día a día;* y en esos supuestos, ya sea que el menor se encuentre bajo el cuidado del progenitor custodio o del no custodio, *a cada uno de ellos corresponde asegurarse de proteger al menor en su salud con el máximo de diligencia mientras esté bajo su cuidado, optimizando y armonizando sus derechos a la salud y a la convivencia, en su realidad familiar; la viabilidad de este tipo de conducta por parte de ambos progenitores habría de presumirse, y cualquier situación contraria, tendría que ser acreditada.*



132. En suma, esta Sala considera que para proveer sobre la suspensión del acto reclamado, es válido que los juzgadores de amparo atiendan, como medida reforzada en la protección del derecho a la salud y a la vida de los menores de edad ante las implicaciones de la pandemia por la enfermedad COVID-19, a una modulación de la convivencia para que se realice por medios electrónicos y favorecer el seguimiento de medidas preventivas de distanciamiento físico y resguardo domiciliario aconsejadas por las instituciones y organismos de salud, siempre y cuando en el momento de proveer a la suspensión (provisional o definitiva) no se cuente con elementos suficientes que permitan advertir en forma individualizada que el interés superior del menor involucrado se protegería de mejor manera con una medida distinta.

133. No obstante, si al proveer a la suspensión, ya se cuenta en un caso concreto con la información y prueba suficiente, a juicio del juzgador de amparo, para conocer las circunstancias específicas en que vive el menor y en las que podría desarrollarse la convivencia, el Juez debe tener plena jurisdicción para decidir, bajo un examen individualizado, cuál es la mejor manera de proteger los derechos del menor a la protección de su salud física y a la convivencia, conforme a su interés superior.

134. **Decisión.** Bajo las consideraciones anteriores, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO ÉSTE CONSISTE EN UNA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE ORDENA UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA PROVISIONAL EN FORMA PRESENCIAL Y LIBRE ENTRE UN MENOR DE EDAD Y EL PROGENITOR NO CUSTODIO, EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR LA ENFERMEDAD COVID-19, PERMITE QUE LA SUSPENSIÓN SE OTORQUE MODULANDO LA CONVIVENCIA PARA QUE SE REALICE A DISTANCIA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, SIEMPRE Y CUANDO EL MATERIAL PROBATORIO CON QUE SE CUENTE AL PROVEER LA MEDIDA NO PERMITA FIJAR UNA DISTINTA COMO MÁS PROTECTORA DE SU INTERÉS SUPERIOR.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llevaron a cabo un examen sobre la procedencia de la medida de suspensión del acto reclamado en el incidente derivado del juicio de amparo indirecto, en relación con una determinación judicial intraprocesal que estableció un régimen de convivencias provisional o especial, en forma presencial (física) y libre (no supervisada) de un menor de edad con el progenitor que no ejercía materialmente la guarda y custodia, que implicaba el desplazamiento del menor de edad del domicilio que constituía su residencia habitual a aquél en que se llevaría a cabo la convivencia y su incorporación a otro ambiente; y ambos tribunales se vieron en la necesidad de examinar dicho acto reclamado en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, llegando a conclusiones distintas sobre la medida suspensiva, pues uno determinó que en la situación de pandemia, la convivencia debía modalizarse para que se realizara a distancia, por medios electrónicos (llamadas por teléfono, mensajes, video-llamadas, o reuniones en plataformas digitales) a efecto de proteger la salud y la vida del menor, otorgando la medida con esos efectos; mientras que el otro estimó que no debía ser así, sino que la convivencia debía realizarse como fue autorizada, con las medidas de protección sanitaria que impuso la responsable.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en la situación descrita, la medida de suspensión del acto reclamado sí podrá modalizar la convivencia para que se desarrolle a distancia, mediante el uso de medios electrónicos, como medida general de protección reforzada de la vida y de la salud del menor de edad, atendiendo a las condiciones de emergencia sanitaria por la enfermedad COVID-19, pero ello será viable siempre y cuando al proveer sobre la suspensión (provisional o definitiva) no se cuente con elementos suficientes para determinar, conforme a un análisis individualizado de las circunstancias del caso concreto, si éstas conducen a proteger mejor su interés superior de una forma distinta.

Justificación: No está a discusión que tanto el derecho a la protección de la salud física y a la vida, como el derecho a la convivencia con la madre o el padre no custodio a efecto de mantener y estrechar el lazo familiar entre ellos, resultan derechos fundamentales para el bienestar general de los menores de edad, que deben ser protegidos y garantizados en su ejercicio. Sin embargo, el



contexto fáctico excepcional de la pandemia por COVID-19 exige reconocer la mayor entidad del derecho a la protección de la salud física y de la vida, frente al derecho a la convivencia física con el progenitor no custodio, de manera que resulte admisible tener como premisa general, en el marco de una medida cautelar como la suspensión del acto reclamado, que el interés superior de los menores de edad, como grupo, en este momento se encuentra en la necesidad de proteger y garantizar con mayor intensidad su vida y su salud física, y modular la convivencia para armonizarla con ello. Esto, porque la información oficial con que hasta el momento se cuenta por parte de las instituciones y organismos públicos de salud, es que el COVID-19 se considera una enfermedad fácilmente transmisible, con la sola cercanía entre las personas, y puede ser adquirida también por menores de edad, sin que hasta ahora haya datos científicos validados por la Organización Mundial de la Salud que descarten que en este grupo de edad se puedan presentar síntomas graves y pueda causar la muerte; además porque existe un elevado número de contagios oficialmente reportados en el país confirmados con pruebas clínicas, sin negar que seguramente habrá otra cantidad de personas contagiadas sin prueba que lo corrobore y casos asintomáticos; condiciones que autorizan a privilegiar la observancia de medidas de distanciamiento físico y de resguardo domiciliario a que exhortan las autoridades en materia de salud. Ahora bien, un ejercicio preliminar y en abstracto, de ponderación de la apariencia del buen derecho, permite advertir que la convivencia presencial, en tanto implica extraer al menor de su ambiente habitual para incorporarlo a otro, sí conlleva una mayor exposición a un riesgo real de contagio, probable y fundado en dicha información oficial, que opera en detrimento de la protección a su salud y a su vida. Asimismo, la suspensión con efectos de modular la convivencia para que se realice por medios electrónicos, asegura que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, en tanto permite que no se afecte el interés prevalente del menor en la protección de su derecho a gozar del nivel más alto posible de salud, y procura compatibilizarlo con su derecho a la convivencia, que habrá de propiciarse de la manera más amplia posible, aun cuando temporalmente no sea presencial. Pese a todo ello, adoptar esa medida en forma de protección reforzada, sólo será viable para el juzgador de amparo en aquellos casos en que al proveer sobre la suspensión, no contara con elementos probatorios suficientes que le permitan sustentar, bajo un análisis individual de la circunstancia concreta



del menor involucrado, que su interés superior exige adoptar una medida o efectos distintos, o inclusive, negar la suspensión, pues cuando sea así, ello debe estimarse posible; además, desde luego el juzgador conserva sus facultades de modificar la medida suspensiva, si antes de que exista sentencia firme en el juicio de amparo, se presentan circunstancias que lo justifiquen.

135. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 44/2014 (10a.), 1a. CCCLXVI/2014 (10a.), 1a. LXXXII/2015 (10a.), 1a. CXCIV/2015 (10a.), 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), 1a. CCCIII/2018 (10a.), 1a. CCCII/2018 (10a.) y 1a. VII/2018 (10a.) citadas en



esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas, 27 de febrero de 2015 a las 09:30 horas, 5 de junio de 2015 a las 09:30 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO ÉSTE CONSISTE EN UNA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE ORDENA UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA PROVISIONAL EN FORMA PRESENCIAL Y LIBRE ENTRE UN MENOR DE EDAD Y EL PROGENITOR NO CUSTODIO, EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR LA ENFERMEDAD COVID-19, PERMITE QUE LA SUSPENSIÓN SE OTORQUE MODULANDO LA CONVIVENCIA PARA QUE SE REALICE A DISTANCIA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, SIEMPRE Y CUANDO EL MATERIAL PROBATORIO CON QUE SE CUENTE AL PROVEER LA MEDIDA NO PERMITA FIJAR UNA DISTINTA COMO MÁS PROTECTORA DE SU INTERÉS SUPERIOR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llevaron a cabo un examen sobre la procedencia de la medida de suspensión del acto reclamado en el incidente derivado del juicio de amparo indirecto, en relación con una determinación judicial intraprocesal que estableció un régimen de convivencias provisional o especial, en forma presencial (física) y libre (no supervisada) de un menor de edad con el progenitor que no ejercía materialmente la guarda y custodia, que implicaba el desplazamiento del menor de edad del domicilio que constituía su residencia habitual a aquél en que se llevaría a cabo la convivencia y su incorporación a otro ambiente; y ambos tribunales se vieron en la necesidad de examinar dicho acto reclamado en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, llegando a conclusiones distintas sobre la medida suspensiva, pues uno determinó que en la situación de pandemia, la convivencia debía modalizarse para que se realizara a distancia, por medios electrónicos (llamadas por teléfono, mensajes, videollamadas, o reuniones en plataformas digitales) a efecto de proteger la salud



y la vida del menor, otorgando la medida con esos efectos; mientras que el otro estimó que no debía ser así, sino que la convivencia debía realizarse como fue autorizada, con las medidas de protección sanitaria que impuso la responsable.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en la situación descrita, la medida de suspensión del acto reclamado sí podrá modalizar la convivencia para que se desarrolle a distancia, mediante el uso de medios electrónicos, como medida general de protección reforzada de la vida y de la salud del menor de edad, atendiendo a las condiciones de emergencia sanitaria por la enfermedad COVID-19, pero ello será viable siempre y cuando al proveer sobre la suspensión (provisional o definitiva) no se cuente con elementos suficientes para determinar, conforme a un análisis individualizado de las circunstancias del caso concreto, si éstas conducen a proteger mejor su interés superior de una forma distinta.

Justificación: No está a discusión que tanto el derecho a la protección de la salud física y a la vida, como el derecho a la convivencia con la madre o el padre no custodio a efecto de mantener y estrechar el lazo familiar entre ellos, resultan derechos fundamentales para el bienestar general de los menores de edad, que deben ser protegidos y garantizados en su ejercicio. Sin embargo, el contexto fáctico excepcional de la pandemia por COVID-19 exige reconocer la mayor entidad del derecho a la protección de la salud física y de la vida, frente al derecho a la convivencia física con el progenitor no custodio, de manera que resulte admisible tener como premisa general, en el marco de una medida cautelar como la suspensión del acto reclamado, que el interés superior de los menores de edad, como grupo, en este momento se encuentra en la necesidad de proteger y garantizar con mayor intensidad su vida y su salud física, y modular la convivencia para armonizarla con ello. Esto, porque la información oficial con que hasta el momento se cuenta por parte de las instituciones y organismos públicos de salud, es que el COVID-19 se considera una enfermedad fácilmente transmisible, con la sola cercanía entre las personas, y puede ser adquirida también por menores de edad, sin que hasta ahora haya datos científicos validados por la Organización Mundial de la Salud que descarten que en este grupo de



edad se puedan presentar síntomas graves y pueda causar la muerte; además porque existe un elevado número de contagios oficialmente reportados en el país confirmados con pruebas clínicas, sin negar que seguramente habrá otra cantidad de personas contagiadas sin prueba que lo corrobore y casos asintomáticos; condiciones que autorizan a privilegiar la observancia de medidas de distanciamiento físico y de resguardo domiciliario a que exhortan las autoridades en materia de salud. Ahora bien, un ejercicio preliminar y en abstracto, de ponderación de la apariencia del buen derecho, permite advertir que la convivencia presencial, en tanto implica extraer al menor de su ambiente habitual para incorporarlo a otro, sí conlleva una mayor exposición a un riesgo real de contagio, probable y fundado en dicha información oficial, que opera en detrimento de la protección a su salud y a su vida. Asimismo, la suspensión con efectos de modular la convivencia para que se realice por medios electrónicos, asegura que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, en tanto permite que no se afecte el interés prevalente del menor en la protección de su derecho a gozar del nivel más alto posible de salud, y procura compatibilizarlo con su derecho a la convivencia, que habrá de propiciarse de la manera más amplia posible, aun cuando temporalmente no sea presencial. Pese a todo ello, adoptar esa medida en forma de protección reforzada, sólo será viable para el juzgador de amparo en aquellos casos en que al proveer sobre la suspensión, no contara con elementos probatorios suficientes que le permitan sustentar, bajo un análisis individual de la circunstancia concreta del menor involucrado, que su interés superior exige adoptar una medida o efectos distintos, o inclusive, negar la suspensión, pues cuando sea así, ello debe estimarse posible; además, desde luego el juzgador conserva sus facultades de modificar la medida suspensiva, si antes de que exista sentencia firme en el juicio de amparo, se presentan circunstancias que lo justifiquen.

1a./J. 11/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 267/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. 17 de marzo de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández,



Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el incidente en revisión 162/2020, en el que consideró que la suspensión definitiva solicitada por la quejosa respecto del proveído judicial que ordenó la convivencia presencial entre el menor de edad y el padre que no ejercía materialmente su custodia, estimó injustificado que en el contexto de la pandemia, la convivencia se tuviere que llevar a cabo únicamente mediante el uso de tecnologías de la información (por llamada telefónica en conferencia, video llamada, whatsapp, webex, zoom, o cualquier otra), en forma alternativa a la convivencia presencial (física), como lo había establecido el Juez de Distrito en la interlocutoria recurrida al otorgar la suspensión y fijar sus efectos; esto, pues el Tribunal Colegiado consideró, sustancialmente, que ello vulneraba el derecho fundamental del menor a las visitas y convivencias y era contrario a su interés superior, por lo que no se satisfacía el requisito que para el otorgamiento de la suspensión establecen los artículos 128 y 129, fracción VIII, de la Ley de Amparo; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 31/2020, la cual dio origen a la tesis aislada XVII.1o.C.T.36 C (10a.), de título y subtítulo: "RÉGIMEN DE VISITAS Y CONVIVENCIAS DEL MENOR CON UNO DE SUS PROGENITORES, FRENTE A LA PANDEMIA GENERADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19). ATENTO AL INTERÉS SUPERIOR DEL INFANTE, CORRESPONDE PRIVILEGIAR SU DERECHO A LA VIDA Y A LA SALUD, SOBRE EL DERECHO A LA CONVIVENCIA CON AQUÉLLOS, POR ENDE, EL JUEZ DEBE PROVEER LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA QUE ESTA ÚLTIMA SE EFECTÚE A DISTANCIA."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 78, Tomo II, septiembre de 2020, página 977, con número de registro digital: 2022082.

Tesis de jurisprudencia 11/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de siete de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS BANCARIAS. CUANDO SE RECLAME SU NULIDAD, CORRESPONDE A LA INSTITUCIÓN BANCARIA DEMOSTRAR QUE SE SIGUIERON LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS NORMATIVAMENTE PARA ACREDITAR SU FIABILIDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 206/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 17 DE MARZO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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, 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 primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en atención a que el presente expediente versa sobre la denuncia de una posible contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

Es aplicable, por las razones que informa, la tesis del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, PÁRRA-



FO 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)."¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue realizada por los Magistrados integrantes del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

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

I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, el cual sostiene la tesis aislada XVI.1o.C.3 C (10a.), de rubro y texto siguientes:

"TRANSFERENCIA DE FONDOS REALIZADA VÍA PORTAL DE INTERNET. CUANDO EL CUENTAHABIENTE NIEGA HABER DADO AUTORIZACIÓN AL BANCO PARA SU REALIZACIÓN Y ÉSTE AFIRMA HABER RECIBIDO LA INSTRUCCIÓN RELATIVA, CORRESPONDE AL PRIMERO DEMOSTRAR QUE EL SISTEMA QUE OPERA LAS FIRMAS ELECTRÓNICAS CARECE DE FIABILIDAD Y, POR TANTO, QUE SU CUENTA FUE SABOTEADA ELECTRÓNICAMENTE. La transferencia electrónica es un instrumento de pago y de transacciones comerciales con cargo a la cuenta de un cuentahabiente, en la que es necesaria la intervención de uno o varios bancos, según se trate de una operación entre cuentas de una misma institución de banca múltiple o interbancaria, es decir, que los bancos actúan como expedidores, intermediarios o receptores de los fondos; sin embargo, para que los bancos actúen en esa cadena de relaciones, es indispensable que exista un iniciador de esa secuencia, o sea, un cuentaha-

¹ Tesis P. 1/2012 (10a.), Décima Época, publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, «número de registro digital: 2000331» del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



biente ordenante y éste, para que pueda ingresar a su cuenta y girar instrucciones a la institución de crédito sirviente, vía portal de Internet, debe hacer uso de un dispositivo electrónico que le proporciona la propia institución, el cual, al accionarse, genera un número clave que, junto con las contraseñas y demás datos de identificación que el cliente crea confidencialmente, esto es, fuera del control del banco, deben introducirse al sistema operativo de cómputo a fin de que pueda llevarse a cabo la operación. **Por otro lado, la fiabilidad en la creación de la firma electrónica y de las distintas operaciones electrónicas que se realizan, vía Internet, otorgan certeza a la persona que la utiliza de que sólo ella la conoce, por lo que puede constituirle en una fuente válida y cierta de obligaciones;** además, las normas que versan sobre firmas electrónicas y operaciones que se ejecutan mediante la red de comunicación de que se habla, califican de válidos los actos jurídicos en los que se inserta una firma o se proporcionan claves de acceso y contraseñas, sin cuestionar la fiabilidad del método de uso, sino sólo el de su creación, de conformidad con los artículos 89 y 97 del Código de Comercio. En ese contexto, cuando el cuentahabiente niega haber dado su autorización al banco, para realizar la transferencia y la institución de crédito afirma que sí recibió la instrucción, **corresponde al primero demostrar que el sistema que opera las firmas electrónicas carece de fiabilidad y, por tanto, que su cuenta fue sabotada electrónicamente, de conformidad con los artículos 1194 y 1195 del código citado.** Ello es así, **pues si bien es cierto que por regla general, es a las instituciones de crédito a quienes corresponde la carga de la prueba en tanto que cuentan con mayores elementos, como lo son los registros de las autorizaciones efectuadas por sus clientes, a que alude el numeral 57 de la Ley de Instituciones de Crédito, no menos lo es que el cuentahabiente bien puede exigir la aportación de esos registros y ofrecer, además, la prueba pericial en informática,** para acreditar que el banco se apartó de la forma de operar una transacción electrónica, o bien, que el sistema o método de creación de la firma electrónica no es fiable y, con ello, desvirtuar la presunción de que fue él quien con las claves de identificación, dio su autorización para que se llevara a cabo, con cargo a su cuenta, la transferencia de fondos que desconoce."²

² Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época,» Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2526.



La tesis aislada transcrita derivó de la resolución del juicio de **amparo directo 171/2018**, del cual se advierten los antecedentes y consideraciones siguientes:

- **Juicio oral mercantil.** ***** demandó en la vía oral mercantil a ***** el pago de \$*****, así como el pago del interés legal y los gastos y costas generados por el juicio interpuesto. Ello, con motivo del desconocimiento de una transferencia electrónica a la cuenta de un tercero registrada el veintidós de junio de dos mil quince.

Del juicio correspondió conocer al Juzgado de Oralidad Mercantil del Partido Judicial de León, Guanajuato, mismo que en sentencia de nueve de enero de dos mil dieciocho, condenó a la institución bancaria al pago de las prestaciones reclamadas, con excepción del pago de gastos y costas.

- **Juicio de amparo.** En contra de la resolución anterior, *****, promovió juicio de amparo directo del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito. Mismo que dictó sentencia el dieciocho de julio de dos mil dieciocho en el sentido de conceder el amparo.

Dicha determinación se sustentó, en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción y por lo que se concedió el amparo, en los razonamientos siguientes:

- El órgano colegiado calificó como fundados los conceptos de violación en torno a que la autoridad responsable impuso al banco una indebida carga probatoria a fin de acreditar que el cliente realizó las transferencias de dinero de su cuenta a la cuenta de un tercero, vía portal de Internet.

- Como punto de partida se señaló que la firma autógrafa es el medio por excelencia para crear el vínculo jurídico entre las partes que intervienen en la creación de un acto jurídico. Sin embargo, apuntó que los medios electrónicos han permitido la realización de operaciones comerciales entre personas no presentes.

- En cuanto a si la información que transmiten los datos electrónicos basta para constituir un acto jurídico dotado de validez, se dijo que ello había queda-



do resuelto por diferentes ordenamientos que establecen las reglas a las que debe ajustarse esta información para que se le reconozca valor jurídico.

- Por otra parte, señaló que la fiabilidad en la creación de la firma electrónica y de las distintas operaciones electrónicas que se realizan, otorga certeza a la persona que la utiliza de que sólo ella la conoce, por lo que puede constituirle una fuente válida y cierta de obligaciones.

- Así, que, una vez probado el método de creación de la firma electrónica, su ingreso al sistema de datos genera un vínculo jurídico que torna incuestionable la autoría del titular; y, en consecuencia, para desacreditarlo queda sólo la posibilidad de cuestionar la fiabilidad del método de su creación.

- Después, señaló que las normas respecto a las firmas electrónicas y operaciones que se ejecutan vía Internet califican de válidos los actos jurídicos en los que se inserta una firma o se proporcionan claves de acceso y contraseñas, sin cuestionar la fiabilidad del método de uso, sino sólo el de su creación; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 89 y 97 del Código de Comercio, mismos que se transcribieron. Asimismo, citó la tesis de Tribunales Colegiados de rubro siguiente: "FIRMA ELECTRÓNICA. REQUISITOS PARA CONSIDERARLA AVANZADA O FIABLE."

- Con base en lo anterior, afirmó que la institución bancaria, ante una acción sobre el desconocimiento de una transacción realizada vía portal de Internet, sólo debe acreditar que se realizaron electrónicamente las operaciones que generaron los cargos por cualquier medio de prueba; por lo que será carga probatoria de quien niega la transacción el demostrar que el sistema que opera las firmas electrónicas carece de fiabilidad o, en su caso, impugnar la certeza de la operación bancaria o comercial.

- Al respecto, abundó en cuanto a la distinción entre la fiabilidad de la firma electrónica y la certeza de la operación bancaria como fuente de obligaciones.

- Así, explicó que los elementos materiales de certeza en la operación bancaria, es decir, la seguridad de que quien realizó la operación es el titular de la cuenta, no encuentran sustento en el ámbito personal. Que éstos no están comprometidos por la fecha y hora de la operación ni el análisis de su fiabilidad mediante



la prueba pericial, sino que éstos debían presumirse porque existe fiabilidad en su proceso de creación y en que los sistemas utilizados son estandarizados para realizar las operaciones comerciales mediante el uso de la firma electrónica.

- Por tanto, estimó que éste resulta fiable y constituía una fuente válida y cierta de obligaciones para los derechohabientes, cuando satisficiera los requisitos para su creación a menos que se demostrara que el proceso que le dio origen la hacía vulnerable.

- En otro aspecto, explicó que la transferencia electrónica es un instrumento de pago mediante el movimiento de fondos consistente en el cargo que recibe la cuenta del ordenante y el abono que se produce en la cuenta del beneficiario.

- Que, en la utilización de ese medio de pago, era necesaria la intervención de uno o varios bancos, según se tratara de una operación entre cuentas de una misma institución de banca múltiple o interbancaria, de tal suerte que los bancos actuarán como expedidores, intermediarios o receptores de los fondos, e incluso, con todas esas funciones a la vez, para el supuesto de traspasos entre cuentahabientes de una misma entidad bancaria. Empero, para que los bancos actúen en esa cadena de relaciones, señaló que era indispensable que existiera un iniciador de tal secuencia, es decir, un cuentahabiente ordenante, y un destinatario final que concluya el enlace de nexos, esto es, un cuentahabiente beneficiario.

- En atención a esa mecánica, expuso que resultaba necesario acreditar en caso de una transferencia cuyo importe no se acepta como cargo a la cuenta de la parte ordenante de la operación, que dicha operación fue realizada directamente por la institución de crédito, incumpliendo así su obligación de abstenerse de realizar retiros que sólo puede hacer la parte depositante.

- Apuntó que no debía perderse de vista que la transferencia de fondos se realizaba en forma electrónica, de tal suerte que era el sistema computacional del cliente el que se enlazaba con el sistema del banco, y en ambos sistemas informáticos quedaban registradas las operaciones de envío de la instrucción y recepción de la misma, lo que permitía al cuentahabiente obtener un comprobante de la operación, pero también el sistema de la institución bancaria registrará de manera automática, como corresponde a los programas informáticos



operados por computadoras, la autorización, asignándole un número, con fecha, monto, origen y destino.

- Lo anterior consideró que generaba que fuera el banco quien tuviere mayores elementos para acreditar no sólo la realización de las operaciones de transferencias electrónicas de fondos, sino también las autorizaciones correspondientes a cada una de ellas, ya que únicamente con base en la orden recibida por el sistema informático de la institución de crédito se puede realizar el traspaso automatizado de capitales.

- Por tanto, concluyó que como regla general la carga de la prueba sobre la existencia de la autorización para efectuar una transferencia electrónica de fondos correspondía a la institución bancaria. Sin embargo, que cuando el cuentahabiente afirmara que no fue él quien autorizó la operación y que, por tanto, la desconociere, pese a que es el único que pudo haber accedido a su cuenta, vía electrónica, utilizando el uso del dispositivo denominado "token", y a través de las claves o contraseñas que integran la firma electrónica, mismas que dan acceso y la consecuente autorización a su sistema para realizar dicha operación, datos que ninguna persona, ni el propio banco conoce –a menos de que hubiese confiado a terceros esa información–; entonces correspondía al propio cuentahabiente demostrar que fue el banco quien se apartó de la forma de operar un pago a terceros, y en particular una transferencia electrónica, para lo cual podrá exigir no sólo la aportación de los registros del banco sino, inclusive, ofrecer la prueba pericial en informática, entre otros medios de comprobación a su alcance.

- El Tribunal Colegiado también consideró importante recalcar que las claves generadas por el uso del dispositivo denominado "token", así como la de acceso y contraseñas, son datos que se crean bajo la confidencialidad del cuentahabiente; y que, por ende, se encuentran fuera del control de la institución de crédito. Entonces, que las operaciones bancarias y comerciales que se realizan a través de este medio electrónico, se presumen hechas por el titular de la cuenta o por la persona a quien se le hubiese confiado el uso del dispositivo y proporcionado las claves y contraseñas necesarias.

- En este sentido, se estimó que, si se actualizaba dicha situación, debía corresponder al cuentahabiente que desconoce un cargo hecho a su cuenta, desvirtuar la presunción de que se trata, y no a la institución de crédito.



- Asimismo, consideró que la institución bancaria, ante una acción sobre el desconocimiento de una transacción comercial realizada vía banca por Internet, sólo debía acreditar, por cualquier medio de prueba, que se realizaron electrónicamente las operaciones que generaron los cargos –cuestión que no fue materia de debate–; por lo que sería carga probatoria de quien negara la transacción el demostrar que el sistema que opera las firmas electrónicas carece de fiabilidad o, en su caso, impugnar la certeza de la operación bancaria.

- Con base en las premisas relatadas, determinó que, en la controversia sujeta a su consideración, al actor era quien debía probar que el sistema que operó su firma electrónica no fue confiable, o en su caso, que no fue él quien autorizó el cargo que se hizo a su cuenta bancaria, mediante el uso del dispositivo "token" y a través de las claves y contraseñas correspondientes, que sólo él debe conocer.

- Consecuentemente, consideró que debía presumirse que el cliente demandante fue quien realizó la transferencia o bien, que reveló la información necesaria para ello; por tanto, debía asumir las consecuencias de la falta de diligencia en el resguardo de los datos confidenciales que resultaban necesarios para que se pudiera realizar exitosamente la transferencia de recursos con cargo a su cuenta.

- Por todo lo anterior, el Tribunal Colegiado determinó que no estuvo en lo correcto la Jueza responsable al sostener que era a la institución bancaria demandada a quien tocó probar que el cliente fue quien realizó la multicitada transferencia electrónica de dinero, vía portal de Internet, utilizando el mecanismo "token" y a través de las contraseñas o datos de identificación necesarios para realizar exitosamente la operación, al declarar improcedentes las excepciones y defensas opuestas y, en consecuencia, condenar a la quejosa al pago de las prestaciones reclamadas.

Efectos de la concesión del amparo.

- En razón de lo anterior, el órgano colegiado concedió la protección constitucional para el efecto de que se dejara insubsistente la resolución reclamada, y se dictara otra en la que, siguiendo los lineamientos de la ejecutoria, normara



correctamente las cargas probatorias y, con base en los medios de prueba ofrecidos y desahogados en el juicio resolviera lo que en derecho procediera.

II. Criterio del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 176/2020, del cual se advierten los antecedentes y consideraciones siguientes:

- **Juicio oral mercantil.** Mediante demanda presentada el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, ***** demandó ***** , la declaración judicial de inexistencia de diversas transferencias de dinero realizadas desde la cuenta que mantenía con dicha institución, y que sumaban la cantidad de \$***** , al no haberse realizado por la sociedad actora. Con motivo de lo anterior, se reclamó además el reembolso de dichas cantidades, el pago de los intereses legales sobre las citadas cantidades, así como el pago de gastos y costas que se generaran en el juicio.

Emplazada a juicio la institución demandada, ésta negó la acción de la actora aduciendo, fundamentalmente, que dichas operaciones se habían realizado con las contraseñas de la tarjeta de acceso, seguro y acceso digital y claves en posesión de la actora para realizar operaciones en Internet.

Del juicio respectivo, conoció la Juez Sexto de lo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México, quien, seguido el juicio respectivo, dictó sentencia en el sentido de absolver a la parte demandada, sin hacer especial condena en costas para alguna de las partes. En contra de dicha resolución, la parte actora promovió juicio de amparo directo.

- **Juicio de amparo directo 176/2020.** Del juicio de amparo respectivo tocó conocer por razón de turno al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; mismo que concedió el amparo a la parte quejosa, en atención a los siguientes razonamientos:

- En primer lugar, precisó que el asunto puesto a su consideración se encontraba relacionado con la realización de cuatro transferencias a través de la banca electrónica que el actor no reconocía, por lo que solicitaba la devolución de los cargos realizados en su cuenta bancaria, así como los intereses legales generados.



- Detalló que, en la sentencia reclamada, la Juez responsable determinó que la carga de la prueba de acreditar que las operaciones reclamadas no las realizó el cuentahabiente le correspondía a éste, pues, en su concepto, aquél debía demostrar que el sistema que opera las firmas electrónicas carece de fiabilidad y, por tanto, que su cuenta había sido sabotada electrónicamente.

- En lo referente al estudio de fondo, se refirió al concepto de violación en que la parte quejosa adujo que la autoridad responsable había violentado lo establecido en el artículo 1194 del Código de Comercio al imponerle la obligación de acreditar un hecho negativo. A juicio de la sociedad actora, era la institución bancaria la que debía acreditar que ésta efectivamente había realizado todas y cada una de las transferencias electrónicas objeto de la controversia.

- Este argumento se calificó de fundado por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

- Para motivar lo anterior, acudió a la forma en que el Código de Comercio regula las reglas relativas a la carga de la prueba, de acuerdo con lo previsto en sus numerales 1194, 1195 y 1196. De dichos preceptos, refirió que en los primeros artículos, la ley impone la carga de probar a quien cuenta con mayores facilidades para hacerlo, y que en el último de estos preceptos se establecía excepcionalmente la carga de la prueba a quien aduce una circunstancia opuesta a lo que comúnmente sucede.

- A partir de lo anterior, se refirió a la función de las instituciones bancarias como propietarios y administradores de los mecanismos a partir de los cuales se realizan las operaciones bancarias por medio de medios electrónicos. Señalando que dichas instituciones eran quienes tenían la obligación de establecer todo aquello que fuere seguro en su manejo e implementar los dispositivos y procedimientos que permitieran identificar las operaciones y los usuarios que se llevaran a cabo. Ello, a efecto de prevenir los actos ilícitos y su averiguación (sic).

- Apuntó que lo anterior significaba que tratándose de la demostración de actos efectuados mediante operaciones electrónicas, las instituciones bancarias tenían mayor facilidad de instrumentar los mecanismos necesarios para preconstituir la prueba de quienes ocurren a hacer operaciones en ellos, para aportarlas



al procedimiento judicial en caso de suscitarse controversia, por ser quienes poseen los dispositivos, documentos, sistemas e instrumentos que emplearon para registrar la operación e identificar al usuario. Aunado a esto, consideró que incluso las leyes obligan a dichas instituciones a desplegar ciertas medidas de seguridad, están en aptitud de contar con sus resultados como medios de prueba.

- En cambio, consideró que el cliente encontraría gran dificultad frente al banco, porque no es el creador ni tiene a su alcance esos elementos operativos, de modo que le representaría una carga desproporcionada si se le exigiera presentarlos al juicio. Además, explicó que éste no tiene obligación ni generalmente aptitud para asimilar esos mecanismos, por corresponder a tecnologías del reporte de profesionales expertos y, en segundo, porque al ser la parte débil, es la que está sujeta a protección con las actividades de la parte fuerte, sin deber invertir las cosas.

- Sobre este punto, abundó en el deber de dar protección a los usuarios de los servicios bancarios, consagrado en los artículos 77 y 96 de la Ley de Instituciones de Crédito. Mismo que imponen a las instituciones bancarias la obligación de implementar todas las medidas de seguridad aptas para la protección de los valores manejados, de sus empleados, oficinas, usuarios, de los mecanismos e instrumentos utilizados, de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables, y con apego a las sanas prácticas que propicien la seguridad de esas operaciones y procuren la adecuada atención de los usuarios de tales servicios.

- Sobre este aspecto, acudió a las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, compiladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dos de diciembre de dos mil cinco. Así, luego de transcribir los numerales 314 y 316 del citado ordenamiento, el órgano colegiado se refirió particularmente al artículo 310 de las disposiciones generales referidas, el cual establece que las instituciones deberán utilizar factores de autenticación para verificar la identidad de sus usuarios y la facultad de éstos para realizar operaciones a través del servicio de banca electrónica.

- Posteriormente, conforme al artículo 316 Bis 15 del mismo ordenamiento señaló que las instituciones deben generar registros, bitácoras, huellas de au-



ditoria de las operaciones y servicios bancarios realizados a través de medios electrónicos y, en el caso de banca telefónica voz a voz, adicionalmente grabaciones de los procesos de contratación, activación, desactivación, modificación de condiciones y suspensión del uso del servicio de banca electrónica.

- De los preceptos anteriores, se extrajo que en la realización de las operaciones mediante el uso de elementos electrónicos, la institución bancaria tiene la obligación de asegurar que las operaciones estén consentidas por los usuarios, para lo cual es indispensable la presentación de por lo menos dos elementos de autenticación, así como el deber de conservar la información que justifique la realización de las operaciones y los medios por los cuales se autenticó el consentimiento del cliente.

- A partir de lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que cuando se reclama la nulidad de las transferencias electrónicas, le corresponde a la institución bancaria soportar la carga probatoria de acreditar que las mismas se realizaron mediante el uso de los elementos de seguridad empleados para garantizar la fiabilidad de las operaciones y, además, que el sistema electrónico utilizado es fiable y que, por ende, no fue sabotado durante el lapso que se realizó la transferencia electrónica impugnada.

- Se dijo que la razón principal para optar por dicha peculiaridad en las reglas estrictas de la carga probatoria provenía de las circunstancias particulares en que se desarrollaba el caso de impugnación de transferencias electrónicas; siendo que en estas controversias, por regla general, el conocimiento técnico y las pruebas pertinentes para acreditar la fiabilidad del sistema electrónico y el empleo de las claves de seguridad, las detentan las instituciones bancarias. A partir de ello, se dijo que exigir de una forma irrestricta que fuera el cuentahabiente quien demostrara por sí solo ese elemento de la litis, podría provocar lo que en doctrina se denomina con una carga probatoria diabólica, dado que se encuentra ciertamente limitado a obtener los medios de convicción idóneos.

- Los Magistrados explicaron que la anterior consideración se justificaba de acuerdo a los principios de facilidad y proximidad probatoria, con base en los cuales debe satisfacer la carga de la prueba la parte que dispone de los medios de prueba y que puede producirlos o aportarlos al proceso a un menor costo para que pueda ser valorada por el Juez.



- En efecto, refirieron que son las instituciones bancarias quienes pueden acceder con mayor facilidad a los medios de prueba para demostrar su actuar diligente y, además, acreditar la fiabilidad de sus sistemas. Por un lado, porque cuentan con personal especializado que goza de los conocimientos técnicos necesarios para determinar qué información puede ser relevante en el proceso y, por otro, porque con facilidad pueden acceder a diversos medios de prueba con mayor libertad que el cuentahabiente. Ello, dado que disponen y son propietarios-operadores de los sistemas por medio de los cuales se realizan las transferencias electrónicas.

- Por tanto, señalaron, si las pruebas relevantes se encuentran en muchas ocasiones en posesión o a disposición de las propias instituciones bancarias, o bien, éstas pueden acceder con mayor facilidad a la misma, entonces resulta inconcuso que a éstas les debe corresponder la carga de la prueba.

- En razón de lo anterior, concluyeron que en atención a los principios de proximidad y facilidad probatoria debe exigirse a las instituciones bancarias la carga de probar que su sistema electrónico es fiable y que, además, las transferencias de fondos se autorizaron mediante el empleo de los elementos de seguridad requeridos. Sin que a su juicio fuera correcto considerar que, cuando el cuentahabiente afirma que no fue él quien autorizó la operación y que por tanto la desconoce, toca a éste demostrar que fue el banco quien se apartó de la forma de operar un pago a tercero, y en particular una transferencia electrónica; ya que, se insiste, esa es una carga probatoria excesiva para el usuario del servicio bancario en función a que éste, de ordinario, no cuenta con acceso a los sistemas electrónicos de operación bancaria, ni tiene en su poder las bitácoras digitales que permitan demostrar la intrusión de un tercero ajeno al sistema.

- Se insistió que de imponer esa carga a los cuentahabientes sería transgredir los principios elementales de facilidad y proximidad probatoria, pues lo cierto era que la institución bancaria es la que cuenta con la información y recursos tecnológicos necesarios para acreditar, en su caso, que la transferencia electrónica se autorizó mediante el empleo de elementos de seguridad y que, además, el sistema electrónico por medio del cual se realizaron es infalible, esto es, que no fue atacado o sabotado.



- Por su parte, en la ejecutoria se asentó que tampoco era dable sostener que las operaciones bancarias y comerciales realizadas a través de los medios electrónicos se podían presumir realizadas por el titular de la cuenta, pues lo cierto es que dichas operaciones se pudieron haber realizado mediante un sabotaje electrónico a la institución bancaria, ante la inobservancia de ésta a distintas disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que en consecuencia, era a ésta a quien le correspondía acreditar no solamente que la transferencia electrónica se había realizado atendiendo a las disposiciones generales aplicables, sino que además se debía acreditar que el sistema electrónico utilizado para realizarlas era fiable y que, por tanto, no había sido vulnerado.

- En la misma tesis, se hizo alusión a la situación ventajosa que guardan las instituciones financieras frente a los usuarios quienes son considerados la parte débil de la contratación y que, por tanto, requieren de protección especial a fin de compensar, en lo posible, tal desigualdad. Así, se afirmó que les corresponde a las entidades bancarias demostrar la legalidad de su actuación y, por tanto, la demostración de los hechos controvertidos. Ello, toda vez que consideró que son dichas instituciones las que tienen mayor facilidad para aportar los medios de convicción que justifiquen su actuación, dado que cuenta con la información y todas las aptitudes técnicas para aportar los elementos de prueba necesarios para dirimir los conflictos suscitados con un cuentahabiente, lo que no ocurre con el usuario del servicio, quien consideró que encuentra serias limitaciones para justificar que no llevó a cabo la operación objeto de la controversia o que esta última fue realizada sin su consentimiento.

- Otra de las razones que otorgó el Tribunal Colegiado para sustentar que la carga de la prueba correspondía a la institución de crédito demandada y no al actor, consistió en que, en la actualidad, existe una tendencia uniforme en considerar a los mecanismos empleados por los bancos como factor generador de riesgo para las masas de usuarios; cuestión que, a la postre, lleva a la tutela de los consumidores a través de una modalidad de responsabilidad, de la que sólo se podrían liberar los proveedores con la prueba de que tomaron todas las medidas para el funcionamiento óptimo de los servicios que prestan, fortalecidas con el empleo de los mecanismos más seguros y eficaces creados por la ciencia y la tecnología que ofrezca el mercado.



- Sobre este punto se precisó que una razón adicional para considerar que la carga de la prueba corresponde a la institución de crédito demandada, consistente en los principios rectores del derecho del consumidor, la indiscutible profesionalización y la alta especialidad de los bancos que impone la obligación de brindar la más amplia seguridad a los usuarios, mediante el empleo y actualización de los mecanismos tecnológicos y científicos más avanzados y menos vulnerables a los riesgos de interferencia por personas ajenas, de modo que las facilidades existentes para interferir en sus sistemas genera una presunción de culpa indirecta del prestador del servicio.

- A mayor abundamiento, se estimó que el criterio desarrollado resultaba congruente con la doctrina constitucional que se ha empezado a desarrollar por el Alto Tribunal en relación con la carga de la prueba tratándose de controversias mercantiles donde se disputen acciones derivadas de la prestación de servicios bancarios.

- Particularmente, se hizo alusión a la contradicción de tesis 128/2018, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que el punto de contradicción radicó en determinar a quién le correspondía la carga de la prueba cuando en un juicio mercantil se ejercía la acción de nulidad de vouchers emitidos por la realización de una operación comercial efectuada con una tarjeta bancaria, y el consentimiento de la persona se había emitido mediante un número de identificación personal (NIP).

- Después de referirse a las particularidades del criterio referido, el Tribunal Colegiado estimó que resultaba viable considerar que, por analogía, algunas de esas consideraciones también resultaban aplicables en las controversias mercantiles en las que se demandara la nulidad de alguna transferencia electrónica.

- Para considerar lo anterior, se estableció que la propia Primera Sala del Alto Tribunal en el criterio referido dio cuenta de los distintos y complejos métodos empleados por los delincuentes cibernéticos para vulnerar y violar los sistemas electrónicos utilizados por las instituciones bancarias para la ejecución de actos de comercio por lo que, a juicio del Tribunal Colegiado, no existía razón jurídica fundada para pensar que esos métodos, o incluso otros más complejos, no eran empleados por la población delictiva para obtener un provecho económico indebido, también, por medio de transferencias electrónicas pues, lo



cierto, es que el avanzado contexto científico y tecnológico permiten a los delinquentes estar, muchas veces, un paso delante de los medios de seguridad adoptados por las instituciones bancarias.

- Al tenor de lo anterior, a juicio de los Magistrados resultaba plena y abiertamente ilegal atribuirle prima facie la carga de la prueba a los usuarios de servicios financieros pues consideraron que estos encuentran un altísimo grado de dificultad para acreditar la vulneración a un sistema electrónico que les es del todo ajeno pues, se reitera, el sistema bancario es sumamente complejo, técnico y profesionalizado.

- En tal orden de ideas, en la ejecutoria se insistió que atribuirle esa carga de la prueba al actor, además de ilegal, era desproporcionado debido a que, en la mayoría de los casos, ello se erigiría como una carga diabólica de la prueba, en función a que lo ordinario es que los particulares se encuentren impedidos materialmente para allegar pruebas idóneas y directas que pongan de manifiesto la inseguridad de los sistemas informáticos utilizados por el banco.

- No obstante, se reconoció que dicha carga de la prueba podía ser atribuida al accionante cuando el banco demandado acreditara plenamente que no había ocurrido una vulneración a los sistemas durante la realización de la transferencia y que además había tomado las medidas de seguridad necesarias para la fiabilidad de la operación. En dicho supuesto, se apuntó que la carga de la prueba se revertiría al usuario quien tendría que desvirtuar las pruebas y actuaciones aportadas por la demandada.

- Apuntado lo anterior, se estableció que en el caso concreto, la negativa de la actora de haber realizado las transferencias electrónicas, objeto de la controversia, no encerraba ninguna afirmación, de modo que en términos del artículo 1195 del Código de Comercio, el actor no se encontraba obligado a probarla.

- En cambio, se estableció que el banco había afirmado que las operaciones bancarias se habían realizado en cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones necesarias y al efecto la demandada había expresado que se habían seguido todos los pasos de seguridad establecidos por los ordenamientos jurídicos que regulaban tal actividad. Aspecto que a juicio del Tribunal Colegiado correspondía demostrar a la institución bancaria con fundamento en el



artículo 1194 del Código de Comercio, por ser la base en la que se sustentaba su posición.

- De esta manera, se precisó que si en el caso la institución de crédito había afirmado que para la autorización de las transferencias electrónicas se habían seguido todos los pasos de seguridad establecidos por los ordenamientos jurídicos, le correspondía probar que la actora efectivamente realizó la citada transferencia siguiendo el procedimiento y conforme al protocolo de seguridad establecido.

- Así, se concluyó que, contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, la carga de probar que las operaciones impugnadas fueron realizadas por la actora asistía a la institución bancaria y no así a la quejosa, pues era la primera la que había realizado diversas afirmaciones, lo que le imponía la carga de probarlas; aunado a que conforme a la referida normatividad, contaba con mayor facilidad para probar sus afirmaciones.

Efectos de la concesión del amparo.

- A partir de las consideraciones antes desarrolladas, el Tribunal Colegiado concedió el amparo a la parte quejosa para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado, y en su lugar dictara uno en el que determinara que la carga probatoria de acreditar que las transferencias electrónicas controvertidas fueron realizadas por la actora, correspondía a la institución bancaria demandada.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Sentada la reseña de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada.

Para resolver sobre la existencia de la contradicción de tesis que denuncian los Magistrados integrantes del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el juicio de amparo directo 176/2020, debe analizarse si los órganos contendientes que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su



decisión en una controversia. Ello, en tanto que lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten *criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho*, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Así, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está contenida en los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 225 a 227 de la Ley de Amparo vigente; de los cuales se desprende una facultad para unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto; lo que proporciona certidumbre en las decisiones judiciales y otorga mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que para la procedencia de una contradicción de tesis, deben verificarse las siguientes condiciones:

1. 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.
2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,
3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto, como lo ha determinado el



Pleno de este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

³ Tesis: P./J. 72/2010, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época,» Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la 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."



Con base en lo anterior, esta Primera Sala debe verificar si se cumplen los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis.

A juicio de esta Primera Sala, en el caso se actualizan el primer y segundo requisito para la existencia de la contradicción. En relación con el caso en concreto, conviene referir a que, si bien la argumentación a la que acudieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para llegar a las conclusiones opuestas fue diversa, esta Primera Sala advierte que los órganos en discordia se enfrentaron a la misma cuestión jurídica.

Al respecto, se advierte que ambos órganos colegiados ejercieron su arbitrio judicial al conocer de una controversia en la que una institución bancaria fue demandada en la vía oral mercantil, con motivo de que la persona con la que tenía celebrado una relación contractual desconociera determinadas transferencias de dinero, realizadas por medio de la banca por Internet.

En ese sentido, como se advierte de la síntesis de los criterios realizada en el considerando anterior, se tiene que en los juicios de amparo directo que tenían a su consideración, ambos tribunales debían definir la parte a quien debía corresponder la carga probatoria de acreditar la validez de las transferencias electrónicas, particularmente, que no se hubieren violentado los elementos de seguridad dispuestos por la institución bancaria a efecto de asegurar la fiabilidad de las transacciones realizadas de manera electrónica.

Cabe precisar que, en ambos supuestos, las resoluciones objeto del acto reclamado, se refirieron a la correspondencia de la carga probatoria, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1194, 1195 y 1196 del Código de Comercio, así como en la normativa especial referente a las instituciones de crédito; siendo que arribaron a posturas disímiles entre sí.

Así, se advierte que, por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito sostiene que "... cuando el cuentahabiente niega haber dado su autorización al banco, para realizar la transferencia y la institución de crédito afirma que sí recibió la instrucción, corresponde al primero demostrar que el sistema que opera las firmas electrónicas carece de fiabilidad y, por tanto, que su cuenta fue sabotada electrónicamente ..."



En contraposición a lo anterior, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 176/2020, determinó que "... cuando se reclame la nulidad de transferencias electrónicas, le corresponde a la institución bancaria soportar la carga probatoria de acreditar que las mismas se realizaron mediante el uso de los elementos de seguridad empleados para garantizar la fiabilidad de las operaciones y, además, que el sistema electrónico es fiable y que, por ende, no fue saboteado durante el lapso en que se realizó la transferencia electrónica impugnada."⁴

De las consideraciones expuestas, esta Primera Sala llega a la conclusión que los criterios resultan efectivamente disímiles en relación con el mismo punto de derecho. Lo anterior, se considera así, en tanto ambos órganos llegaron a conclusiones opuestas respecto de cuál de las partes en juicio debía demostrar la fiabilidad del sistema electrónico por medio del cual se hubiere realizado una operación bancaria cuya validez resultara controvertida.

No obsta a lo anterior, que, al resolver el juicio de amparo directo 176/2020, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito hubiere hecho referencia al criterio sostenido por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 128/2018, del que derivó el criterio de Jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.), de rubro: "NULIDAD DE PAGARÉ (VOUCHER). CARGA DE LA PRUEBA DE LAS OPERACIONES EFECTUADAS MEDIANTE EL USO DE TARJETA BANCARIA AUTORIZADAS A TRAVÉS DE LA DIGITACIÓN DEL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (NIP) EN DISPOSITIVOS DENOMINADOS "TERMINAL PUNTO DE VENTA."

Ello, en virtud de que el objeto al que se refiere el criterio citado, si bien guarda similitud con la problemática que ahora se suscita, no resulta el mismo punto jurídico al que correspondió pronunciarse a esta Primera Sala en aquella oportunidad. Esto es, mientras que en la contradicción de tesis referida este Alto Tribunal estableció que la institución se encuentra obligada a ofrecer las pruebas pertinentes que acrediten que fue el propio usuario quien digitó su número de identificación personal, ante la demanda de nulidad de los vouchers

⁴ Sentencia dictada el diecinueve de agosto de dos mil veinte en el juicio de amparo directo DC. 176/2020 por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, página 19, párrafo 44.



emitidos con motivo del uso de una determinada tarjeta bancaria mediante la autenticación a través del mecanismo denominado CHIP y NIP; en el caso que tuvo a su consideración el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito procedió determinar a quién correspondía acreditar la vulneración en los sistemas de seguridad, ante la demanda de nulidad de una transferencia de dinero utilizando los medios electrónicos y digitales provistos por la institución bancaria.

De esta manera, se estima que el objeto de pronunciamiento no resultaba idéntico al adoptado por esta Primera Sala y que, por tanto, las consideraciones emitidas por el citado Tribunal Colegiado, no constituyen una mera reiteración de las consideraciones contenidas en la jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.). En cambio, se advierte que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 176/2020, desarrolló consideraciones adicionales tendientes a justificar la adopción de la misma conclusión lógica, dentro de las que destacan consideraciones respecto a la protección de los usuarios del servicio financiero en su calidad de consumidores, así como la cita de diversos preceptos de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dos de diciembre de dos mil cinco.

Finalmente, se cumple el tercer y último requisitos de existencia de la contradicción de criterios que nos ocupa, para lo cual se estima que corresponde a esta Primera Sala definir si debe ser el cuentahabiente o a la institución bancaria quien deba probar la fiabilidad de los mecanismos de banca electrónica cuando en un juicio se reclame la nulidad de una transferencia de dinero utilizando dicho mecanismo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Para dar respuesta, y por su estrecha relación con la interrogante señalada en el considerando anterior, se estima necesario acudir en primer lugar a las consideraciones desarrolladas por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 128/2018;⁵ no sólo por cuanto hace al

⁵ Asunto resuelto en sesión de nueve de enero de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Ministro Luis María Aguilar Morales.



marco teórico en lo atinente al **a)** comercio electrónico en México, **b)** la firma electrónica y naturaleza jurídica del número de identificación personal, así como **c)** la seguridad en actos de comercio electrónico; sino también respecto del objeto cuya validez resultaba controvertido en dicho precedente, que fundamentalmente involucra la fiabilidad de los servicios que ofrecen las instituciones bancarias por medio de una infraestructura tecnológica.

En aquella ocasión correspondió a este Alto Tribunal pronunciarse sobre: i) si el NIP que se asocia a una tarjeta bancaria, con el cual puede realizar operaciones comerciales, constituye una firma electrónica; y ii) a quién le corresponde la carga de la prueba cuando en un juicio se ejerce acción de nulidad de vouchers emitidos por la realización de una operación comercial efectuada con una tarjeta bancaria, y el consentimiento de la persona se emitió mediante un número de identificación personal (NIP).

Los razonamientos esgrimidos en el criterio aludido resultan plenamente aplicables al caso concreto, atendiendo a que constituyen un preámbulo necesario para comprender no sólo el desarrollo de las diversas tecnologías de información que existen en nuestro país y su aplicación al ámbito de los servicios financieros, sino también el reconocimiento de que la creciente demanda de tales servicios ha orillado a las instituciones bancarias a impulsar mecanismos para mantenerse a la vanguardia a fin de evitar el impacto de las vulneraciones derivadas de ciberataques.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que en la contradicción de tesis 128/2018, este Alto Tribunal se refirió a la demanda de nulidad de los vouchers emitidos con motivo de transferencias autorizadas mediante la utilización de una tarjeta bancaria con el mecanismo CHIP y NIP; mientras que en las controversias mercantiles de las que conocieron los Tribunales Colegiados, ahora contendientes, versaron sobre la nulidad de trasferencias electrónicas de dinero, utilizando el sistema de banca electrónica.

Ello, en virtud de que ambos supuestos encuentran puntos de coincidencia relevantes, en tanto que el objeto de estudio versa sobre a quién debe corresponder acreditar la fiabilidad del sistema que sirvió para realizar una determinada operación bancaria realizada a través de los medios electrónicos provistos por una institución bancaria.



Por tanto, aun cuando en el presente asunto es necesario desentrañar la naturaleza y objeto de mecanismos diversos a los utilizados en la contradicción de tesis 128/2018, dado que no estamos en presencia de transacciones efectuadas a través de tarjetas bancarias provistas con la tecnología CHIP y NIP y la correspondiente digitación de la firma electrónica como exigencia de aprobación; sino frente a transferencias realizadas mediante la utilización del "Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios" (SPEI), es menester hacer referencia a las consideraciones más importantes que rigieron dicho precedente.

En lo relevante y aplicable para el presente asunto, esta Primera Sala sostuvo lo siguiente en la contradicción de tesis 128/2018:

- Que actualmente en la mayoría de las operaciones comerciales se ocupan los medios electrónicos con la finalidad de realizar actos jurídicos entre particulares. Sin embargo, ante la preocupación de que tales actos no consten por escrito, se han ideado mecanismos que otorguen seguridad a las transacciones; buscando una equivalencia funcional entre los actos realizados por medios electrónicos, ópticos o similares con el documento escrito que se exige para ciertos actos jurídicos.

- Que resultaba necesario destacar que la situación fáctica que aduce el cuentahabiente y que puso a consideración de la potestad jurisdiccional es la siguiente: un particular desconoce los cargos hechos a su cuenta derivados de diversas compras efectuadas en un establecimiento comercial, siendo que como medio de pago se utilizó una tarjeta bancaria con CHIP, que para efectos de autorización ingresó una firma electrónica (NIP), emitiéndose los vouchers en los que se observó la leyenda: "NIP verificado o PIN verified".

- Que con dicha leyenda puede constatarse que el NIP al introducirlo en una terminal punto de venta, fue verificado por la institución financiera y al resultar coincidente autorizó la operación que derivó en una compraventa, haciendo el cargo correspondiente a la cuenta del usuario.

- Que a partir de un primer acercamiento podría concluirse que, con base en el artículo 1196 del Código de Comercio, la carga de la prueba le correspondería al usuario, en tanto que el destinatario –de conformidad con el artículo



90 Bis del Código de Comercio– tiene a su favor la presunción legal de tener como emisario y actuar en consecuencia cuando se haya aplicado el método de identificación acordado. Lo anterior aunado a que, la institución financiera de acuerdo con el artículo 1298-A transcrito, puede ofrecer como medio de prueba el mensaje de datos, y su valoración probatoria dependerá de la fiabilidad del método ocupado para generarlo.

- No obstante, lo anterior, se estimó necesario abordar dos cuestiones antes de distribuir de forma concluyente la carga probatoria: 1. La presunción legal a favor del destinatario, y 2. Los supuestos que podrían originar asuntos como los sucedidos en las ejecutorias contendientes.

- Al respecto, se dijo que si bien el hecho presumido por la ley debe ser aceptado por el Juez y por todo el mundo como cierto sin necesidad de que ser probado (mientras no se demuestre lo contrario), **lo cierto es que el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí necesita de mayores elementos de convicción para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción.**

- En este sentido, se apuntó que si bien el artículo 1196 del Código de Comercio establece que el que niega está obligado a probar cuando su contraparte tiene una presunción legal a su favor, siendo que en el caso el destinatario del mensaje cuenta con las presunciones establecidas en el artículo 90 Bis del mismo código; lo cierto es que **el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí necesita la plena prueba para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción, tal como lo establece el artículo 1280 del Código de Comercio.**

- Así, se consideró, previamente a que se le arroje la carga de la prueba al usuario que niega haber firmado electrónicamente el voucher, **la institución financiera tiene que probar que el método de identificación acordado con el emisor se aplicó de manera correcta.** Máxime si se toma en cuenta la diferencia sustancial entre la creación de la firma electrónica ante la institución financiera, la cual se hace con el propósito de utilizarla para realizar diversos actos, con la creación de un mensaje de datos al cual deberá consignarse la firma electrónica (NIP),



que sirve para identificar al firmante en relación con el mensaje de datos e indicar que aprueba la información contenida en el mensaje de datos.

- En el contexto anterior, se precisó que la instauración de mecanismos tecnológicos en las tarjetas bancarias, ha propiciado que existan mayores candados para desincentivar las operaciones fraudulentas, como lo constituye el despliegue de mecanismos como el sistema del CHIP y el NIP; pero que no obstante, a la par de los avances técnicos, también se ha acrecentado el uso ocasional malintencionado de recursos similares para burlarlos.

- Que una y otra vez, los clientes se han quejado de transacciones fraudulentas que no realizaron, siendo que los bancos ofrecen –generalmente– la misma respuesta consistente en que los mecanismos instaurados (como el CHIP y el NIP) son seguros, por lo que debió existir confusión o descuido por parte del usuario, o está actuando fraudulentamente cuando se disputan las transacciones. No obstante, reiteradamente los bancos se han equivocado, ya que una vulnerabilidad tras otra ha sido descubierta y explotada por criminales, y se ha dejado principalmente a investigadores de seguridad independientes para descubrir qué está sucediendo y publicarla.

- Por ende, se estimó que en el supuesto en que un usuario aduzca desconocer diversos cargos realizados a su tarjeta bancaria, que fueron autorizados con datos de su tarjeta bancaria y el tecleo de su NIP, corresponderá en un primer momento a la institución financiera demostrar el hecho antecedente al presumible previsto en el artículo 90 Bis del Código de Comercio.

- Lo anterior es así, ya que –como se ha explicado– la institución financiera tiene a su favor la presunción de que un emisor envió un mensaje de datos, por lo que podrá actuar en consecuencia cuando: i) haya efectuado el procedimiento acordado cuya finalidad haya sido establecer que el mensaje de datos provenía del emisor, o ii) el mensaje proviniera de un intermediario autorizado con acceso a algún método con la misma finalidad referida.

- De modo que, si la institución financiera quiere gozar de la presunción legal referente a tener como emisor al que envió el mensaje de datos, deberá probar haber utilizado un procedimiento acordado con el usuario para establecer



que el mensaje venía de aquél de conformidad con lo pactado en el contrato. Aunado a que, el artículo 1298-A del Código de Comercio establece que, para valorar la fuerza probatoria del mensaje de datos, se tendrá en cuenta la fiabilidad del método en que haya sido generado.

- Sobre este aspecto se precisó que lo cuestionado no era fiabilidad del método por el cual se creó la firma, en otras palabras, no se impugna la manera en que la institución creó la firma con el usuario por primera vez, porque en todo caso aquélla al probar que usó un método fiable, con lo que en términos del artículo se trasladaría la carga de la prueba al usuario para contradecir que el método no era fiable, y así probar su dicho, lo único que se estaría resolviendo es una cuestión previa al hecho controvertible en específico, pues se probaría que la fiabilidad del método utilizado para la creación de la firma; sin embargo, **la cuestión controvertida es posterior al método de creación inicial de la firma y consiste en saber si el sistema en sí mismo fue vulnerado por algún agente externo.**

- En ese sentido, se estimó que corresponde en primer lugar a la institución bancaria probar que utilizó el procedimiento acordado con el usuario para establecer que el mensaje venía de aquél. Al respecto, vale la pena mencionar que en el artículo 313 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, se establece que las instituciones deberán solicitar a sus usuarios para la celebración de operaciones o prestación de servicios a través de medios electrónicos dos factores de autenticación a que se refiere el artículo 310, los cuales pueden ser categoría 2, 3 o 4, cuando se pretenda el pago de bienes.

- Por ende, se dijo que la institución financiera prestadora del servicio deberá acreditar los procedimientos de identificación que fueron utilizados durante la transacción y que fueron acordados con el usuario. Asimismo, dado que al utilizar como medio de prueba el propio mensaje de datos, cuyo valor está condicionado a la fiabilidad del procedimiento de creación, entonces la institución deberá demostrar que aquél cumple con los requisitos previstos para la verificación de la fiabilidad de las firmas electrónicas, es decir, que los datos de creación del mensaje en el contexto en que se utilizaron, corresponden exclusivamente al emisor, sin que el sistema en sí mismo haya sido alterado por algún agente externo.



- Aunado a que, como se precisó, los métodos de clonación de datos evolucionan de forma desmesurada, siendo que es responsabilidad de las instituciones financieras dotar de seguridad a los mecanismos por los cuales se realizan operaciones financieras, y en todo caso, cuenta con los recursos necesarios para demostrar la ausencia de riesgo en aquéllas.

- Por tanto, se dijo que cuando el cuentahabiente niegue haber realizado los pagos que originaron los cargos cuya cancelación demandó, entonces **es la institución bancaria la que tiene la obligación de aportar las pruebas pertinentes con las que se acredite que fue el propio usuario quien realizó los mismos, es decir, que fue el emisor de la autorización mediante la firma electrónica;** pues no debe perderse de vista que son las instituciones bancarias prestadoras del servicio las que se encuentran en una posición dominante en la relación de consumo, por lo que están obligadas a garantizar la seguridad en todas las operaciones que se lleven a cabo con motivo de los contratos celebrados con sus clientes, **pues son ellas las que cuentan con dispositivos y mecanismos que facilitan la aportación de pruebas, al ser las encargadas de la implementación de las medidas de seguridad a efecto de poder verificar no sólo los montos de las disposiciones o los cargos, sino la utilización de la tarjeta que cuenta con mecanismo CHIP y del número de identificación personal de los usuarios.**

- En ese sentido, se concluyó **que sólo una vez que la institución bancaria haya acreditado tales extremos, de conformidad con el artículo 1280 del Código de Comercio, es decir, sólo cuando se acredite que no ocurrió una vulneración al sistema durante esa transacción (como podría ser la extracción de información en los mensajes de datos) y que tomó las medidas de seguridad necesarias; entonces la carga de la prueba se le revertirá al usuario quien tendrá el deber de desvirtuar lo aportado por aquélla.**

Como se advierte de sus principales consideraciones, en la contradicción de tesis 128/2018, esta Primera Sala determinó que en caso de que se demande la nulidad de los vouchers emitidos con motivo del uso de una tarjeta bancaria cuya autenticación se originó mediante la digitación de un número de identificación personal, es la institución bancaria quien está obligada a ofrecer las pruebas pertinentes que acrediten que fue el propio usuario quien realizó dicha transacción.



Al respecto, se observa que en aquella ocasión se justificó el que debieran ser las instituciones bancarias quienes debieran acreditar tal situación, en los siguientes razonamientos:

A. Que **la firma electrónica** del cuentahabiente mediante el tecleo de su número de identificación personal (NIP) **acredita presuntivamente la existencia y validez de las transacciones**; pero para que el o la juzgadora esté en aptitud de aplicar esa presunción se necesita la exhibición de mayores elementos para demostrar la fiabilidad del método utilizado para la generación de la firma.

B. En ese sentido, se razonó que **las instituciones bancarias prestadoras del servicio son las que se encuentran en una posición dominante en la relación de consumo**, por lo que están obligadas a garantizar la seguridad en todas las operaciones que se lleven a cabo con motivo de los contratos celebrados con sus clientes, pues son ellas las que cuentan con dispositivos y mecanismos que facilitan la aportación de pruebas, al ser las encargadas de la implementación de las medidas de seguridad.

C. Por tanto, se estimó que **si la institución financiera quiere gozar de la presunción legal de tener como emisor al que envió el mensaje de datos, debe probar los procedimientos de identificación que fueron utilizados durante la transacción y que fueron acordados con el usuario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 310 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito**; así como que esos procedimientos cumplen con los requisitos previstos para la verificación de la fiabilidad de las firmas electrónicas, esto es, que los datos de creación del mensaje en el contexto en que se utilizaron, corresponden exclusivamente al emisor, sin que el sistema en sí mismo haya sido alterado por algún agente externo.

D. Que **no era obstáculo de lo anterior, la regla establecida en el artículo 1196 del Código de Comercio**, pues si bien éste establece que corresponde probar al que niega, cuando al hacerlo desconoce la presunción legal que tiene a su favor el colitigante; lo cierto era que **el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí requiere de mayores elementos probatorios** para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción.



Ahora bien, para estar en aptitud de dilucidar si la misma conclusión lógica puede alcanzarse en la controversia que nos ocupa, primero, es menester definir algunas cuestiones fundamentales, entre las que se encuentra: a) la banca electrónica, b) el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios, c) la seguridad de la banca electrónica, d) la regulación de la banca electrónica dentro del marco jurídico nacional; y, e) conclusión.

a) La banca electrónica.

Desde sus orígenes, las instituciones bancarias han buscado herramientas que les permitan, además de otorgar mayor agilidad en la realización de sus operaciones, mantener la seguridad de su patrimonio y, sobre todo, el de sus clientes. Inicialmente, la banca electrónica se hizo presente en la sociedad en forma de cajeros automáticos y transacciones telefónicas.

Sin embargo, a partir del desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías de la información, los bancos se vieron obligados a lanzar nuevos canales para obtener una ventaja competitiva, reducir sus costos, mejorar la calidad de sus finanzas y servicios, aumentar su base de clientes y mejorar su posición financiera a través de productos innovadores.

Es por ello que, actualmente, los bancos han optado por mantenerse a la vanguardia con la implementación de mecanismos tecnológicos que propician la inclusión, movilidad, accesibilidad y reducción de costos a los usuarios. Entre estos tipos de servicios, se encuentran, la creación de la banca por Internet, el uso de la firma electrónica como medio de autorización en transferencias, los sistemas electrónicos de pagos y los sistemas automatizados o la creación de tokens de seguridad.⁶

⁶ Los "token" de seguridad o contraseña única (o de un solo uso) para cuenta, son pequeños dispositivos sin conexión que generan una contraseña para usar cada vez que inicie sesión en banca por Internet. Dicha contraseña será única para la cuenta de cada usuario, y generalmente cuenta con una protección que consiste en su modificación automática dependiendo cierta temporalidad (30 segundos aproximadamente). Recuperado del sitio: "<https://www.frandsenbank.com/document-library/documents/business-online-banking-documents/fbttokenbrochure.aspx>".



El término "*banca por Internet*" o "*banca electrónica*" se refiere al uso de Internet como canal de distribución remota para servicios bancarios. En otras palabras, la banca en línea es un término general para el proceso mediante el cual un cliente puede realizar transacciones bancarias electrónicamente sin visitar físicamente las sucursales.⁷

Tal opción permite al cliente hacer las transacciones que desee simplemente con iniciar sesión en el sitio web o en la aplicación para teléfonos móviles, con el ingreso de un número de cuenta y contraseña, bajo el entendido de que prácticamente todos los servicios que ofrece la banca en línea son los mismos que se proporcionan en interacciones físicas. Sin embargo, cabe aclarar que aun cuando la banca en línea tiene muchas características en común entre los bancos que las utilizan, también tienen particularidades concretas que cada institución va adoptando para garantizar la seguridad y confiabilidad de sus plataformas, lo que busca ganar la fidelidad de los usuarios.⁸

Así, la mayoría de los bancos están proporcionando la instalación en línea de plataformas a través de las cuales los usuarios pueden efectuar operaciones diarias para apertura de cuenta, transferir recursos de una cuenta a otra, emisión de tarjetas de crédito, pago y obtención de préstamos y deudas, además de proporcionar a los clientes instalaciones y recursos seguros para comprar en línea.

Para la resolución de la presente contradicción, es menester hacer énfasis en el servicio que ofrecen los bancos denominados "transferencia electrónica".

Las transferencias electrónicas son un servicio que ofrecen los bancos a sus clientes para que, con cargo a sus cuentas de depósito, puedan instruir

⁷ Ullah Khan, Hammed. "*E-banking: Online Transactions and Security Measures*". Maxwell Scientific Publication Corp. Research Journal of Applied Sciences, Engineering and Technology. 2014. P. 4056. Recuperado del sitio: <https://maxwellsci.com/msproof.php?doi=rjaset.7.766>.

⁸ Como dato estadístico, en nuestro país anualmente se ha incrementado considerablemente el número de usuarios del sistema bancario, a la par de quienes tienen acceso al uso de Internet; por lo que el número de usuarios de transferencias electrónicas o banca en línea ha ido en aumento. Por ejemplo, hasta el tercer trimestre de dos mil veinte, las solicitudes de compra enviadas para autorización ascendió a trescientos setenta mil ochocientos treinta y ocho millones de pesos, de las cuales se autorizó el 62%, que constituyen doscientos cuarenta mil cuatrocientos treinta y seis mil millones de pesos. Estadística visible en: "<https://www.condusef.gob.mx/?p=estadisticas>".



pagos electrónicos a otras cuentas bancarias. Tales cuentas pueden estar dentro del mismo banco o en bancos distintos.

Para poder realizar este tipo de transacciones, el usuario debe dar de alta la cuenta del comercio o de la persona a la que va a efectuar el pago, siendo importante corroborar que todos los datos para la transferencia sean correctos.

Cuando la cuenta del comercio electrónico y la del comprador están en el mismo banco, y el pago se realiza a través de una transferencia, a éstas se les denomina "transferencias mismo banco", las cuales, en ocasiones generan al ordenante una comisión o porcentaje por la transacción.

Por otro lado, para realizar transferencias de fondos entre cuentas que están en bancos distintos, existen sistemas de pagos que permiten realizarlas de forma rápida y segura. El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), es el sistema que liquida la gran mayoría de transferencias entre bancos con mayor celeridad.

b) El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios.

El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (en adelante SPEI) es un sistema desarrollado y administrado por el Banco de México, que permite al público en general realizar pagos electrónicos en cuestión de segundos. Fundamentalmente, consiste en un canal central al que se conectan los participantes, sobre el cual se pretende se carguen sus cuentas con el Banco de México, para permitir el envío y recepción de pagos entre sí, para poder brindar a sus clientes finales el servicio de transferencias electrónicas en tiempo real.

Tal sistema comenzó a operar el trece de agosto de dos mil cuatro. Fundamentalmente consiste en llevar información para indicar si un cliente ordena un pago y, en su caso, identificarlo; y, por otro lado, para instruir al participante receptor que acredite que éste fue hecho a uno de sus clientes.

Entre las entidades que pueden fungir como participantes se encuentran aquellas sujetas a la regulación en el ámbito federal, en materia financiera, supervisadas por el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o la Comisión Nacional del



Sistema de Ahorro para el Retiro; así como las dependencias o entidades de la administración pública federal; el Banco de México, en su carácter de fiduciario de fideicomisos; así como las instituciones que operen un sistema internacional de liquidación de operaciones cambiarias que incluyan al peso como una de las divisas participantes.⁹

Para pagar por SPEI es necesario conocer la Clave Bancaria Estandarizada (CLABE) de la cuenta de destino (18 dígitos), el número de tarjeta de débito (16 dígitos) o, en su caso, el número de teléfono celular (10 dígitos) asociado a la cuenta de la persona o comercio a la que se le va a abonar la cuenta. Cabe destacar que dicho sistema ejecuta con frecuencia un proceso que determina qué pagos pueden liquidarse con los saldos que los participantes tienen en ese momento; sin embargo, no acepta sobregiros en las cuentas, por lo que no hay crédito de parte del Banco Central.

Su funcionamiento es el siguiente:

I) El cuentahabiente instruye desde su banca electrónica o aplicación móvil a su institución participante los pagos que desea realizar. Esto se hace siguiendo rigurosos controles de seguridad como contraseñas, elementos dinámicos (tokens) y pruebas de posesión de dispositivos (como mensajes a teléfonos móviles pre registrados), entre otros.

II) El participante valida los elementos de seguridad de la instrucción y guarda evidencia de que realizó esta validación.

III) El participante prepara las instrucciones de sus clientes, les incluye elementos de seguridad adicionales (sujeto a la circular 14/2017),¹⁰ sobre los

⁹ Características del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), extraído de la página oficial del Banco de México, en la siguiente dirección electrónica: "<https://www.banxico.org.mx/servicios/spei-transferencias-banco-me.html>".

¹⁰ **Circular 14/2017 relativa a las Reglas del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 2017, incluyendo sus modificaciones dadas a conocer mediante Circulares 5/2018, 11/2018, 18/2018, 3/2019 y 8/2019, publicadas en el referido Diario el 17 de mayo de 2018, 27 de julio de 2018, 24 de diciembre de 2018, 7 de marzo de 2019 y 20 de mayo de 2019, respectivamente.

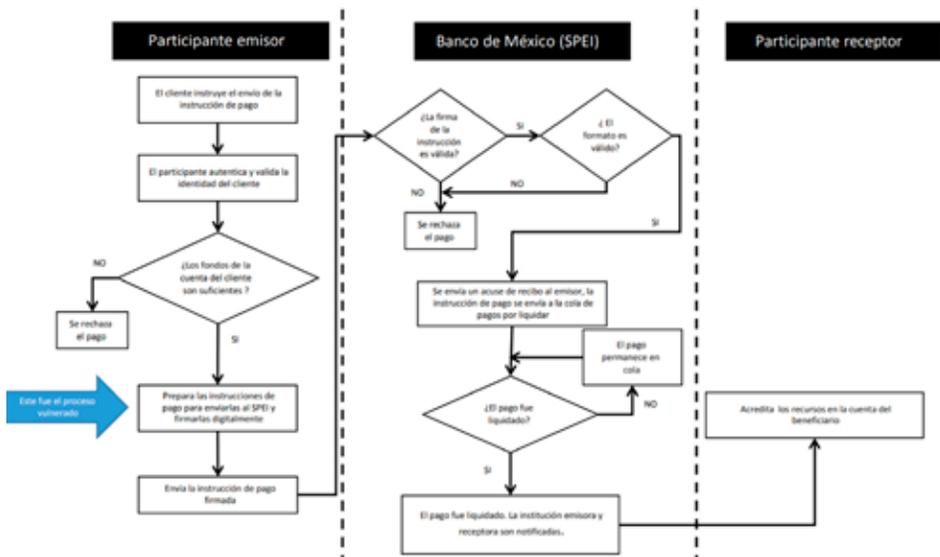


cuales únicamente ellos tienen el control, y los envían al SPEI de Banco de México.

IV) El Banco de México verifica las firmas electrónicas de los participantes, que dan certeza de la integridad de la instrucción de pago, y procede a su procesamiento y posterior liquidación al participante receptor del pago.

V) Se informa a los participantes involucrados en la transferencia de recursos de la liquidación y el participante receptor del pago acredita los fondos en la cuenta de su cliente y envía al Banco de México la información para generar el Comprobante Electrónico de Pago (CEP).

De manera gráfica, el propio Banco de México lo expone de la forma siguiente:



En cuanto a la seguridad del SPEI, ésta se basa fundamentalmente en mensajes firmados digitalmente. Para ello, los participantes usarán los certificados digitales y las claves de las personas autorizadas, quienes deberán obte-



nerlas de acuerdo con las normas de la Infraestructura Extendida de Seguridad (IES), del Banco de México.

c) Seguridad de la banca electrónica.

Sobre este aspecto, debe señalarse que, al igual que la vulnerabilidad que representan las transacciones utilizando una tarjeta con mecanismo chip y número de identificación, como fue estudiado en la contradicción de tesis 128/2018, la revolución digital que está transformando la banca por Internet también enfrenta desafíos cibernéticos en su funcionamiento.

Existen diversos riesgos asociados a la banca electrónica, ya sean estratégicos, operativos, legales y reputacionales. El riesgo operativo se encuentra estrechamente vinculado con los mecanismos de seguridad que pueden implementarse para evitar vulneraciones a los sistemas establecidos para el correcto desarrollo transaccional; no obstante, con este tipo de riesgo también pudiera verse ligada a la institución en afectaciones legales y reputacionales.¹¹ Por ejemplo, cuando se detecta una violación a la seguridad de la plataforma donde se permitiera acceso no autorizado a la información de clientes, no sólo expone al banco a verificar la transferencia no reconocida, sino que también puede generar conflictos legales y riesgo en la reputación de la institución por el manejo defectuoso de sus sistemas.

En el presente caso, no se evaluará algún otro tipo de riesgo diferente al operacional que ocurre ante la posibilidad de que exista alguna brecha en los filtros de seguridad de las instituciones que prestan el servicio de banca electrónica.

Ahora bien, las operaciones electrónicas que se realicen por medio de los sistemas provistos por las instituciones bancarias no pueden llegar a denominarse infalibles y, por tanto, mantener una presunción absoluta respecto a su debido funcionamiento.

¹¹ Vrincianu, Marinela y Anica Popa, Liana. "CONSIDERATIONS REGARDING THE SECURITY AND PROTECTION OF E-BANKING SERVICES CONSUMERS' INTERESTS". Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania. Amfiteatrou Economic, Vol. XII, número 28, junio 2010. Recuperado de: "<https://core.ac.uk/download/pdf/6492899.pdf>".



Este tipo de sistemas, como todo avance tecnológico, ha demostrado diferentes cualidades para constituirse como una tecnología que vuelve más eficiente la prestación de servicios, pero que no se encuentra libre de riesgos de seguridad en su operación.¹² Por ende, como cualquier servicio que dependa de una infraestructura tecnológica, es susceptible de intromisiones directas o indirectas que vician su operación, es necesario analizar el grado del ataque en cuanto a intensidad, habilidad y persistencia.¹³

Incluso, el gran volumen de transacciones digitales significa que los métodos manuales tradicionales de monitoreo y detección de fraude no tienen la capacidad ni la velocidad para enfrentar el desafío al que se enfrentan los bancos en la actualidad.¹⁴

Sobre este aspecto, se han identificado algunos mecanismos en que terceros han dirigido ataques a los sistemas tecnológicos:

A. Malware. Es el término simplificado para denotar "malicious code" y consiste en aquel software destinado a realizar un proceso no autorizado que tendrá un impacto adverso en la confidencialidad, integridad o disponibilidad de un sistema de información. Dentro de esta categoría se encuentran principalmente los siguientes tipos:

- Virus: Sección oculta y auto replicante de software informático, que se propaga al infectar (es decir, al insertar una copia de sí mismo en otro programa y convertirse en parte de él). Un virus no puede correr solo; requiere que su programa huésped se ejecute para activarlo.

- Spyware: Software que se instala de forma secreta o subrepticia en un sistema de información para recopilar información sobre individuos u organizaciones sin su conocimiento.

¹² Fernando Pérez Márquez, Documento de Trabajo No. 181, Riesgo Cibernético y Ciberseguridad, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 2019, páginas 10 a 12.

¹³ Ullah Khan, Hammed. *Op. cit.*

¹⁴ Net Guardians. "Digital banking fraud: Best practice for technology-based prevention". Recuperado de: "<https://netguardians.ch/digital-banking-fraud/>".



- Adware: Software que reproduce, muestra o descarga automáticamente material publicitario a una computadora después de instalar el software o mientras se utiliza la aplicación. El programa malicioso está diseñado para mostrar publicidades no deseadas en la computadora de la víctima sin su permiso, los pop-ups o anuncios son incontrolables y tienden a comportarse de forma errática, por lo general aparecen muchas veces en la pantalla y resulta tedioso cerrarlos.

- Rootkit: Un conjunto de herramientas utilizadas por un atacante después de obtener acceso al nivel de raíz en un host para ocultar las actividades del atacante en el host y permitirle mantener el acceso de nivel de raíz "root" al host a través de medios secretos. En otras palabras, permite a un pirata informático acceder o controlar de forma remota un dispositivo informático o una red sin estar expuesto. Son difíciles de detectar debido a que se activan incluso antes de que se inicie el sistema operativo del sistema.

- Trojan Horse: Programa de computadora que parece tener una función útil, pero también tiene una función oculta y potencialmente maliciosa que evade los mecanismos de seguridad, a veces explotando autorizaciones legítimas de una entidad que invoca el programa.

- Worm: Es el término simplificado para denotar "write once, read many", consiste en un programa informático que puede ejecutarse de forma independiente, puede propagar una versión completa de sí mismo en otros host o redes y puede consumir los recursos de una computadora de manera destructiva. En otras palabras, es un código malicioso que se copia asimismo y se esparce hacia otras computadoras, un sistema o red.

- Ransomware: Es un virus que impide que el usuario acceda a los archivos o programas y para su eliminación se exige pagar un "rescate" a través de ciertos métodos de pago en línea. Una vez pagada la cantidad, el usuario puede reanudar el uso de su sistema.

- Keylogger: Un programa diseñado para registrar qué teclas se presionan en un teclado de computadora que se usa, para obtener contraseñas o claves de cifrado.



- Botnet: Es una red de dispositivos que se ha infectado con software malintencionado, como un virus. Los atacantes pueden controlar una botnet como grupo sin el conocimiento del propietario con el objetivo de aumentar la magnitud de sus ataques. A menudo, una botnet se usa para abrumar a los sistemas en un ataque de denegación de servicio distribuido (DDoS).

B. Phishing. Una técnica para intentar adquirir datos confidenciales, como números de cuentas bancarias, a través de una solicitud fraudulenta en un correo electrónico o en un sitio *web*, en la que el perpetrador se hace pasar por un negocio legítimo o una persona con reputación.

C. Man-in-the-middle attack (MitM). Un ataque MitM es cuando un atacante altera la comunicación entre dos usuarios, haciéndose pasar por ambas víctimas para manipularlos y obtener acceso a sus datos. Los usuarios no son conscientes de que realmente se están comunicando con un atacante y no entre ellos.

D. Distributed denial-of-service attack (DDoS). Un ataque de denegación de servicio inunda sistemas, servidores o redes con tráfico para agotar los recursos y el ancho de banda. Como resultado, el sistema no puede cumplir con solicitudes legítimas. A veces el atacante puede inyectar y ejecutar un código arbitrario mientras realiza un ataque DoS para acceder a la información o ejecutar comandos en el servidor. Este tipo de ataque degrada significativamente el servicio y la calidad experimentada por usuarios legítimos, pues introduce grandes retrasos en la respuesta del sistema.¹⁵ Los atacantes también pueden usar múltiples dispositivos comprometidos para lanzar este ataque. Esto se conoce como un ataque de denegación de servicio distribuido.

E. SQL injection. Ocurre cuando un atacante inserta código malicioso en un servidor que utiliza SQL (Structured Query Language). Sólo tienen éxito cuando existe una vulnerabilidad de seguridad en el software de una aplicación. Los ataques de SQL exitosos obligan a un servidor a proporcionar acceso o modificar datos.

¹⁵ Ullah Khan, Hammed. *Op. cit.*



F. Zero-day attack. Un ataque que explota una vulnerabilidad de *hardware*, o *software* desconocido anteriormente. El uso de software obsoleto (no parcheado), abre oportunidades para que los piratas informáticos criminales aprovechen las vulnerabilidades. Una vulnerabilidad de día cero puede ocurrir cuando una vulnerabilidad se hace pública antes de que el desarrollador haya implementado un parche o una solución."

Por su parte, en relación con la calidad operacional de banca por Internet, The Open Web Application Security Project (OWASP)¹⁶ ha clasificado los riesgos de seguridad en las aplicaciones de red de acuerdo con los ataques exitosos ocurridos.

Entre los ataques informados,¹⁷ encontramos los siguientes:

I) Injection Flaws. Los defectos de inyección pueden ocurrir en el lenguaje de consulta estructurado (Structured Query Language SQL) o en el protocolo ligero de acceso a directorios (Lightweight Directory Access Protocol LDAP). La inyección ocurre cuando se envían datos no confiables a un intérprete como parte de un comando o consulta. Los datos hostiles del atacante pueden engañar al intérprete para que ejecute de forma no intencionada comandos o acceder a datos no autorizados.

II) Cross-Site Scripting (XSS). Se suscitan cada vez que una aplicación toma datos no confiables y envía a un navegador *web* sin la validación adecuada, para luego escapar. Este tipo de mecanismo permite a los atacantes ejecutar *scripts* en el navegador de la víctima que incluso puede llegar a secuestrar sesiones de usuario, desfigurar sitios web o redirigir al usuario a sitios maliciosos.

III) Broken Authentication and Session Management (BA&SM). Este tipo de funciones posibilitan a los atacantes comprometer contraseñas, claves, tokens de sesión, o explotar otras fallas de implementación para asumir las identidades de otros usuarios. El objetivo de este ataque es apoderarse de una o más cuentas obteniendo los mismos privilegios que el usuario real.

¹⁶ Open Web Application Security Project® (OWASP) es una fundación sin fines de lucro que trabaja para mejorar la seguridad de los softwares, a través de proyectos de código abierto liderados por diversos miembros expertos en desarrollo tecnológico para proteger la web. "<https://owasp.org/#>".

¹⁷ Ullah Khan, Hammed. *Op. Cit.*



IV) Insecure Direct Object References (IDOR). La referencia de objeto ocurre cuando un desarrollador expone una referencia a un objeto de implementación interno, como, un archivo, un directorio o una clave de base de datos. Sin un acceso de control u otra protección, los atacantes pueden manipular estas referencias para acceder a datos no autorizados de otras personas.

V) Cross-Site Request Forgery (CSRF). Este tipo de ataque obliga a iniciar sesión en el navegador de la víctima para enviar una solicitud HTTP falsificada, incluida la *cookie*¹⁸ de sesión de la víctima y cualquier otra información de autenticación incluida automáticamente, a una aplicación de red vulnerable. Lo anterior permite al atacante obligar al navegador de la víctima a generar solicitudes ilegítimas, aun cuando la aplicación vulnerada las tenga como legítimas.

VI) Insecure Cryptographic Storage (ICS). El almacenamiento criptográfico inseguro consiste fundamentalmente en la inadecuada protección de muchas aplicaciones web de los datos sensibles, como podrían ser los números de tarjetas y las credenciales de autenticación. A partir de ello, el atacante puede robar o modificar dichos datos débilmente protegidos para realizar robo de identidad, fraude con tarjetas de crédito u otros delitos similares.

A partir del marco conceptual esbozado se advierte que los usuarios del sistema de banca electrónica aún enfrentan dificultades en relación con el acceso no autorizado a sus cuentas bancarias.

El conocimiento de los riesgos de seguridad en línea es, a menudo, deficiente por parte de los clientes, lo que facilita los engaños y la divulgación de sus datos confidenciales a grupos delictivos que luego pueden usarse para autenticar transacciones fraudulentas.

¹⁸ Las cookies son archivos de texto con pequeños datos, como un nombre de usuario y una contraseña, que se utilizan para identificar su computadora mientras se utiliza una red informática. Las cookies específicas conocidas como cookies HTTP se utilizan para identificar usuarios específicos y mejorar su experiencia de navegación de la red. El navegador almacena cada mensaje en un archivo pequeño, llamado *cookie.txt*.; así, al abrir una página en el servidor, su navegador envía la cookie de vuelta, por lo que estos archivos suelen contener información sobre su visita a la página, así como cualquier información que haya proporcionado voluntariamente, como su nombre e intereses. Recuperado de la Universidad de Indiana (Indiana University), en la liga electrónica siguiente: "<https://kb.iu.edu/d/agwm>".



Existen alrededor del mundo diversos ejemplos de vulneraciones en la ciberseguridad de las instituciones bancarias, ejemplo de ello, lo constituye el robo masivo suscitado en el Reino Unido respecto de Tesco Bank en noviembre de dos mil dieciséis, quien sufrió una violación de seguridad en línea en la que se retiraron un total de dos millones y medio de libras esterlinas, de veinte mil de sus ciento treinta y seis mil cuentas corrientes, detectándose actividad sospechosa sobre un porcentaje similar.¹⁹

Nuestro país no es la excepción.²⁰ En dos mil dieciocho, el Banco de México reportó que piratas informáticos robaron alrededor de trescientos millones de pesos al crear órdenes fantasmas para transferir fondos a cuentas falsas para luego retirarlos. Lo anterior ocurrió mediante un ciberataque al software aplicativo usado por algunos bancos para conectarse al SPEI, lo que afectó las transferencias electrónicas, confirmándose la realización de operaciones no autorizadas.²¹

Al respecto, cabe destacar que el propio Banco de México ha reconocido que la violación de seguridad ocurrió en la etapa previa a la valoración de formato en la plataforma SPEI, es decir, en la etapa de instrucción de pago y firma

¹⁹ Los expertos en tecnología sugirieron que los piratas informáticos habían identificado una debilidad en el sitio web de Tesco Bank y la habían aprovechado para robar miles de detalles de cuentas de clientes que luego se utilizaron para realizar compras en línea. Al descubrir el fraude, Tesco bloqueó temporalmente los pagos en línea de sus clientes de cuenta corriente, mientras continuaba permitiéndoles usar tarjetas para retiros de efectivo, chip y pin, y pagos de facturas. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-tesco-bank-idUSKBN1331TX>.

²⁰ Cfr. Reporte en Materia de Ciberseguridad del Banco de México que para el año dos mil diecinueve reportó la existencia de ocho incidentes cibernéticos en el sistema financiero nacional, de los cuales dos se dirigieron al canal de Banca móvil en septiembre de dos mil diecinueve, ocasionado una afectación de treinta y un millones de pesos. El incidente se describió de la siguiente manera: "Después de iniciar una sesión en un dispositivo móvil con claves robadas a los clientes, los atacantes lograron vulnerar los controles de la aplicación del Banco para enviar transferencias por montos superiores a los permitidos, aprovechando deficiencias en los procesos de validación y control del sistema". Asimismo, para el año dos mil veinte, el Banco de México reportó cuatro incidentes cibernéticos, de los cuales dos se dirigieron al servicio de banca por Internet. Estos incidentes perpetuados en abril y noviembre se describieron como Ransomware en servidores de un banco comercial, entre los que se identificaron los tipos siguientes: MedusaLocker, Sodinokibi, Crysis/Phobos y Emotet. Ambos reportes son consultables en la página de Internet del Banco de México siguiente: <https://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/seguridad-informacion-banco.html#collapse1>.



digital del banco participante; empero, lo cierto es que, con independencia del momento específico que se haya suscitado el ataque, a partir de su actualización, se logró evidenciar la existencia de nuevas y más eficientes tecnologías para llevar a cabo ciberataques.²²

Ante este panorama, las instituciones financieras que participan en cualquier forma de banca por Internet deben tener métodos confiables para autenticar a los clientes, desarrollando sistemas eficaces para salvaguardar su información, a fin de prevenir el fraude electrónico e inhibir el robo de identidades.

Para ello se ha recomendado no sólo la implementación de métodos que incluyan el uso de contraseñas y números de identificación, certificados digitales, contraseñas de un solo uso y otros tipos de "tokens", pues el nivel de protección contra riesgos que ofrece cada una de estas técnicas varía, por lo que es aconsejable adoptar la implementación de diferentes y más novedosas técnicas como podrían ser las características biométricas de los usuarios. Al respecto el Consejo Examinador de Instituciones Financieras Federales (Federal Financial Institutions Examination Council FFIEC), establece que las metodologías de autenticación deben involucrar tres factores básicos: a) algo que el usuario sepa (por ejemplo, contraseña, PIN); algo que el usuario tenga (verbi-gracia, una tarjeta bancaria); y, algo que sea del usuario (por ejemplo, características biométricas como una huella dactilar, el iris ocular o el reconocimiento facial).²³

²¹ Caso SPEI: la cronología del hackeo al sistema financiero mexicano. Recuperado de: "<https://expansion.mx/economia/2018/05/18/caso-spei-la-cronologia-del-hackeo-al-sistema-financiero-mexicano>".

²² Cabe destacar que si bien Banco de México emitió un comunicado sobre el caso en donde anunció medidas en el ámbito tecnológico, operativo y regulatorio para mitigar el riesgo de este tipo de incidentes y la Asociación de Bancos de México (ABM) confirmó que los recursos de los clientes de sus bancos integrantes estaban plenamente protegidos; lo cierto es que el riesgo quedó plenamente evidenciado.

²³ Aunado a ello, señala que los métodos de autenticación que dependen de más de un factor son más difíciles de comprometer. En consecuencia, un método de autenticación multifactorial correctamente diseñado e implementado constituye un elemento disuasorio del fraude muy fiable y potente. Extraído del reporte intitulado "*Authentication in an Internet Banking Environment*", consultable en la liga siguiente: "https://www.ffiec.gov/%5C/pdf/authentication_guidance.pdf".



d) La regulación de la banca electrónica dentro del marco jurídico nacional

Precisamente, ante la presencia de estos riesgos, las autoridades han ido adecuando la normatividad aplicable a las instituciones financieras para prever obligaciones específicas en cuanto al establecimiento de mecanismos reactivos y/o preventivos para combatir las prácticas irregulares que pretendan obtener un provecho ilegítimo por medio de la vulneración a estos sistemas electrónicos.

Estas obligaciones encuentran su fundamento en la Ley de Instituciones de Crédito y el Código de Comercio, sin embargo, existen otras disposiciones en las cuales se delinea primordialmente el marco normativo aplicable en relación a las transferencias por mecanismos electrónicos, entre otras, las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, por medio del cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejerce su función de supervisar y regular a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento en protección de los intereses del público.

De manera general, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 52 establece que las instituciones de crédito podrán pactar la celebración de sus operaciones y la prestación de servicios con el público mediante el uso de equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones, ya sean privados o públicos, en donde se establecerá con claridad los medios de identificación del usuario y las responsabilidades correspondientes a su uso, y los medios por los que se hagan constar la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones inherentes a las operaciones y servicios de que se trate.

Por su parte, dicho reconocimiento se encuentra inmerso en los artículos 80, 89 y 94 del Código de Comercio, donde se establece que, para la formación de actos de comercio, pueden emplearse los medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología que se estime necesarios, expresando una serie de definiciones para explicar los mecanismos que pueden utilizarse, entre ellos, la función del mensaje de datos y la expedición entre emisor y destinatario.



De manera particular, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al emitir las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito,²⁴ estableció un capítulo específico por lo que se refiere a la operación de la banca electrónica, dentro del título quinto denominado "Otras disposiciones".

En el capítulo X "Del uso de la banca electrónica", dicho cuerpo normativo prevé, en primer lugar, la exigencia de las instituciones de implementar mecanismos que permitan la identificación del usuario y su autenticación para poder utilizar el servicio de banca electrónica, en términos de la sección segunda "De la identificación del usuario y la autenticación en el uso del servicio de banca electrónica" del mencionado capítulo.

Así, a lo largo de los artículos 308 a 313 se establece la forma en que deberá permitirse el inicio de una sesión en el sistema de banca electrónica por el usuario del servicio (artículo 308), los requisitos que deben cumplir el identificador de usuario y los factores de autenticación (artículo 309), los tipos de "factores de autenticación", clasificados en cuatro categorías según la complejidad del mecanismo (artículo 310), la información mínima que se deberá desplegar a efecto de que los usuarios puedan autenticar a la institución bancaria (artículo 311), así como la obligación de utilizar un "factor de autenticación" de una categoría en especial, dependiendo del tipo de transacción (artículos 312 y 313).

Tratándose de transferencias de recursos dinerarios a cuentas destino de terceros u otras instituciones, el artículo 313 del ordenamiento en comento exige

²⁴ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2005. Modificadas mediante Resoluciones publicadas en el citado Diario Oficial el 3 y 28 de marzo, 15 de septiembre, 6 y 8 de diciembre de 2006, 12 de enero, 23 de marzo, 26 de abril, 5 de noviembre de 2007, 10 de marzo, 22 de agosto, 19 de septiembre, 14 de octubre, 4 de diciembre de 2008, 27 de abril, 28 de mayo, 11 de junio, 12 de agosto, 16 de octubre, 9 de noviembre, 1 y 24 de diciembre de 2009, 27 de enero, 10 de febrero, 9 y 15 de abril, 17 de mayo, 28 de junio, 29 de julio, 19 de agosto, 9 y 28 de septiembre, 25 de octubre, 26 de noviembre, 20 de diciembre de 2010, 24 y 27 de enero, 4 de marzo, 21 de abril, 5 de julio, 3 y 12 de agosto, 30 de septiembre, 5 y 27 de octubre, 28 de diciembre de 2011, 19 de junio, 5 de julio, 23 de octubre, 28 de noviembre, 13 de diciembre de 2012, 31 de enero, 16 de abril, 3 de mayo, 3 y 24 de junio, 12 de julio, 2 de octubre, 24 de diciembre de 2013, 7 y 31 de enero, 26 de marzo, 12 y 19 de mayo, 3 y 31 de julio, 24 de septiembre, 30 de octubre, 8 y 31 de diciembre de 2014, 9 de enero, 5 de febrero, 30 de abril, 27 de mayo, 23 de junio, 27 de agosto, 21 de septiembre, 29 de octubre, 9 y 13 de noviembre de 2015, respectivamente.



que dicha operación sea precedida de un factor de autenticación de categorías 3 o 4, no sólo para iniciar la sesión en la cuenta bancaria, sino en cada ocasión que se pretenda realizar ésta. En términos del artículo 310 estas categorías comprenden lo siguiente: la categoría 3 se compone de información contenida, recibida o generada por medios o dispositivos electrónicos, así como la obtenida por dispositivos generadores de contraseñas dinámicas de un solo uso; por su parte, la categoría 4 corresponde a la información del usuario derivada de sus propias características físicas, tales como huellas dactilares, geometría de la mano, patrones en iris o retina y reconocimiento facial, entre otras.

Estas primeras disposiciones a las que se hace referencia dan cuenta de los diversos métodos de autenticación del usuario a efecto de que pueda realizar una operación en el sistema de banca electrónica. Sin embargo, los mecanismos de seguridad no se reducen a la introducción de una serie de claves, sino que se complementan con lo dispuesto en la sección tercera "De la operación del servicio de banca electrónica" del capítulo en estudio.

De esta manera, en el artículo 314 se dispone que para la celebración de las operaciones monetarias como lo es la transferencia de recursos dinerarios, las cuentas destino deben registrarse de forma previa a que se realice la transferencia de dinero; precisándose en el párrafo quinto del precepto citado que, salvo algunas excepciones como las que se registren a través de la banca móvil,²⁵ *"... las cuentas de (sic) destino deberán quedar habilitadas después de un periodo determinado por la propia institución; sin que este sea menor a treinta minutos contados a partir de que se efectuó el registro"*. Asimismo, en el párrafo sexto se prevé que *"... las instituciones p[uedan] (sic) habilitar cuentas destino registradas por sus usuarios sin que les sea aplicable el periodo mínimo de tiempo referido en el párrafo anterior, siempre y cuando sea para la realización de operaciones"*

²⁵ Así como las que dispone el último párrafo del artículo 314 de las disposiciones, que señala *"Para las operaciones monetarias que se realicen a través de Banca Host to Host, terminales punto de venta, cajeros automáticos y pago móvil, no se requerirá que los usuarios registren las cuentas destino; tampoco para las que se realicen mediante banca móvil, siempre que, tratándose de este último, el monto de dichas operaciones sea hasta el equivalente a las de mediana cuantía por cada operación"*. Las operaciones de mediana cuantía, en términos del artículo 1o., fracción CXX, inciso c), de las disposiciones, establece que por estas se entenderán aquéllas de hasta el equivalente en moneda nacional a 1,500 UDIs diarias.



monetarias a través de banca por Internet cuyo monto agregado diario no exceda al equivalente en moneda nacional a las de baja cuantía, o bien, el equivalente en moneda nacional a 1,000 UDIs mensuales y obtengan la previa autorización de la Comisión."

De igual forma, el artículo 314 bis establece la posibilidad de registrar cuentas de destino recurrentes, las cuales requerirían un solo factor de autenticación categorías 2, 3 o 4 para realizar una operación, siempre que: i) hayan transcurrido 90 días desde su registro como cuenta destino; ii) en dicho periodo, el usuario hubiere utilizado la cuenta destino al menos en tres ocasiones; y iii) no se hubieren presentado reclamaciones sobre dichas operaciones en el periodo citado.

Asimismo, destacan para el caso en concreto lo previsto en los artículos 316, 316 Bis y 316 Bis 1 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito en que se previeron diversas medidas en las que se involucra al usuario en los mecanismos que buscan dotar de certeza sobre la legitimidad en la operación. Como lo es, el que las operaciones que involucren la transferencia de recursos dinerarios a cuentas de terceros u otras instituciones, requieran la notificación a la brevedad al usuario sobre la celebración de las operaciones, tanto antes, como una vez que se éstas llevé a cabo; así como la generación de comprobantes de las operaciones realizadas.

En el mismo sentido, los artículos 316 Bis 2 a 316 Bis 3 establecen la obligación de adoptar medidas concretas para evitar la intromisión de terceros en el sistema electrónico, entre las que se prevé el establecimiento de periodos máximos en los que puede mantenerse inactiva la sesión en la banca electrónica; y la prohibición de accesos simultáneos a la misma cuenta. De igual manera, se prevén escenarios en que se deban bloquear el uso de las contraseñas y otros factores de autenticación. Por su relevancia se transcribe el artículo 316 Bis 3 en comentario:

"Artículo 316 Bis 3. Las instituciones deberán establecer procesos y mecanismos automáticos para bloquear el uso de contraseñas y otros factores de autenticación para el servicio de banca electrónica, cuando menos para los casos siguientes:



"I. Cuando se intente ingresar al servicio de banca electrónica utilizando información de autenticación incorrecta. En ningún caso los intentos de acceso fallidos podrán exceder de cinco ocasiones consecutivas, situación en la cual se deberá generar el bloqueo automático.

"II. Cuando el usuario se abstenga de realizar operaciones o acceder a su cuenta, a través del servicio de banca electrónica de que se trate, por un periodo que determine cada institución en sus políticas de operación y de acuerdo con el medio electrónico correspondiente, así como en función de los riesgos inherentes al mismo. En ningún caso, dicho periodo podrá ser mayor a un año. Lo anterior, no será aplicable a los servicios de banca electrónica ofrecidos a través de cajeros automáticos y terminales punto de venta.

"Las instituciones podrán desbloquear el uso de factores de autenticación que previamente hayan sido bloqueados en los casos contemplados en las fracciones I y II anteriores, para lo cual podrán utilizar un factor de autenticación categoría 1 a que se refiere el artículo 310 de las presentes disposiciones, en términos de lo previsto por la fracción III del artículo 312 de estas disposiciones, o bien, realizar a sus usuarios preguntas secretas, cuyas respuestas deben conservarse almacenadas en forma cifrada. Para efectos de lo previsto en el presente párrafo, se entenderá por pregunta secreta al cuestionamiento que define el usuario o la institución durante el proceso de contratación del servicio de banca electrónica, respecto del cual se genera información como respuesta. Cada pregunta secreta que se defina únicamente podrá ser utilizada en una ocasión.

"Con independencia de lo anterior, las instituciones deberán permitir al usuario el restablecimiento de contraseñas y Números de Identificación Personal (NIP) utilizando el procedimiento de contratación al servicio descrito en el artículo 307 de las presentes disposiciones." [Énfasis añadido]

Por otra parte, merecen especial mención las adiciones que sufrieron dichas disposiciones mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de enero de dos mil diez. En este acto se adicionaron al referido capítulo X del título quinto, las secciones cuarta "*De la seguridad, confidencialidad e integridad de la información transmitida, almacenada o procesada a través*



de medios electrónicos" y quinta "Del monitoreo, control y continuidad de las operaciones y servicios de banca electrónica".

En estas secciones que comprenden del artículo 316 Bis 10 al 316 Bis 12 y del 316 Bis 13 al 316 Bis 22, se impusieron subsecuentes obligaciones a las instituciones financieras de implementar sistemas de seguridad en la prestación del servicio de banca electrónica.

Cabe señalar que, en el considerando del decreto referido, la autoridad emisora motivó dichas adiciones de la siguiente manera:

"Que en atención al constante desarrollo de nuevas tecnologías y al avance de las existentes, las cuales generan nuevos riesgos y desafíos, resulta conveniente actualizar los requisitos que deberán observar las instituciones de crédito que convengan con el público la celebración de operaciones y la prestación de servicios mediante la utilización de equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones, ya sean privados o públicos, **a fin de fortalecer la seguridad y confidencialidad de la información transmitida, almacenada o procesada a través de los citados medios, contando con mecanismos que controlen la integridad de dicha información y la continuidad de los servicios;**

"Que es conveniente **actualizar los mecanismos para la identificación de los clientes** de las instituciones de crédito, que sean usuarios de medios electrónicos a través de los cuales se realicen operaciones financieras, así como **determinar las responsabilidades correspondientes a la utilización de los medios mencionados, a fin de prevenir la realización de operaciones irregulares o ilegales que puedan resultar en una afectación a la situación financiera de las instituciones de crédito o de sus clientes,** y

"Que de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, resulta necesario **definir controles específicos que deberán observar las instituciones de crédito de acuerdo con el grado de riesgo en la realización de operaciones a través del uso de medios electrónicos,** tales como operaciones en cajeros automáticos, pagos mediante terminales punto de venta, pagos y operaciones



mediante teléfonos móviles, operaciones mediante banca por Internet, operaciones a través del servicio host to host, operaciones mediante banca telefónica audio respuesta y voz a voz u otros medios electrónicos, a fin de proteger tanto a los usuarios como a las propias instituciones de crédito, ha resuelto expedir la siguiente: ..." [Énfasis añadido]

En ese tenor, resulta evidente que la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha considerado los riesgos de seguridad un aspecto que puede llegar a afectar la situación financiera no sólo de las instituciones, sino de los usuarios mismos. De ahí que ha estimado relevante actualizar los mecanismos de identificación de los clientes, así como "*definir controles específicos que deberán observar las instituciones de crédito de acuerdo con el grado de riesgo en la realización de operaciones a través del uso de medios electrónicos*".

La referencia a esta normativa que ha precedido resulta, por tanto, de vital trascendencia para el estudio que aquí se emprende, pues permite dar cuenta, por un lado, de los riesgos de seguridad en los sistemas bancarios electrónicos que ha advertido la autoridad supervisora del sistema financiero y, por otra parte, la previsión de una obligación de cuidado a cargo de las instituciones bancarias respecto de los servicios ofrecidos a través de la banca electrónica, misma que se concretiza en procedimientos específicos bajo las cuales deben llevarse a cabo las operaciones en la banca electrónica.

Con base en lo anterior, y en la línea de lo que esta Primera Sala señaló al resolver la contradicción de tesis 128/2018, la presunción en el sentido de que las transferencias mediante mecanismos electrónicos son infalibles, y por ende, que debe trasladarse la carga de la prueba al usuario del servicio bancario, no puede actualizarse en atención a que como ha quedado de manifiesto, actualmente se conocen diversas maneras de poder obtener fraudulentamente datos de los clientes o vulnerarse contenido electrónico para realizar operaciones fraudulentas; de ahí que la institución bancaria es quien debe acreditar que los procedimientos de identificación que fueron utilizados durante la transacción y que fueron acordados con el usuario fueron emitidos correctamente, además de la fiabilidad del procedimiento que se utilizó para autorizar la transacción, máxime si consideramos que el banco cuenta con la infraestructura para generar la evidencia presentada ante los órganos jurisdiccionales.



e) Conclusión.

Ante el escenario descrito, esta Primera Sala estima que no puede presumirse la fiabilidad de la banca electrónica a partir de la mera acreditación de que una transferencia electrónica de dinero se llevó a cabo utilizando un determinado mecanismo de autenticación por parte del usuario. A juicio de este Alto Tribunal, dicha presunción solamente se puede obtener una vez que la institución bancaria demuestre haber seguido el procedimiento exigido normativamente para la realización de la operación de que se trate.

Lo expuesto anteriormente permite concluir que tratándose de una controversia en que resulte controvertida la realización de una operación de transferencia de dinerario a una cuenta de un tercero u otra institución bancaria, corresponde a la institución bancaria acreditar que la operación se realizó de acuerdo a los protocolos exigidos por las disposiciones de carácter general, aplicables a las instituciones de crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dos de diciembre de dos mil cinco. Siendo que la mera acreditación de que se ingresaron los medios de autenticación conocidos como las claves y contraseñas para autorizar las operaciones, corresponde a uno de los elementos que deben llevar a dicha convicción.

De ahí que, cuando resulte controvertida la validez de una transacción que tenga por objeto la transferencia de recursos dinerarios a cuentas de terceros u otras instituciones bancarias, no basta con la acreditación de que se introdujeron las claves o contraseñas para acceder al sistema electrónico, con independencia de la categoría que les correspondiera; sino que la institución bancaria deberá demostrar que dicha operación cumplió igualmente con el procedimiento previsto en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, concretamente, que el mecanismo de autenticación correspondía al de la cuantía y formato de la operación, la emisión del comprobante y notificación al usuario de la operación respectiva, el debido seguimiento de los plazos establecidos para el registro de una cuenta destinataria, entre otros que se puedan advertir de las disposiciones antes citadas, según corresponda al monto y canal por el que se lleve a cabo la operación.



Sobre este aspecto, cabe precisar que en estas circunstancias lo cuestionado no es propiamente la fiabilidad del método por el cual se crearon las claves de autenticación durante la contratación del servicio de banca electrónica a efecto de que el usuario pudiera ingresar a este sistema electrónico. En cambio, la carga probatoria a la que aquí se hace referencia es la de acreditar que el sistema dispuesto por la institución bancaria operó bajo los protocolos establecidos en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al momento en que se llevó a cabo la transferencia de recursos dinerarios, y que, por tanto, el sistema en sí mismo no fue vulnerado por algún agente externo.

Sin que la conclusión alcanzada contravenga lo dispuesto en el artículo 1196 del Código de Comercio, en que se obliga a probar al que niega, cuando al hacerlo desconoce una presunción legal. Pues si bien la transferencia electrónica puede contar con una presunción de fiabilidad en favor de la institución financiera; es necesario que el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, se funde en mayores elementos probatorios para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción, a saber, el debido siguiente (sic) de los protocolos establecidos en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de acuerdo al tipo de operación de que se trate.

El criterio al que se ha arribado se sustenta también en la carga de la prueba prevista precisamente en los artículos 1194, 1195 y 1196 del Código de Comercio, en que se impone la demostración de los hechos controvertidos a la parte que tenga mayor facilidad para aportar los medios conducentes y no a la que se pueda ver en mayores dificultades o en la imposibilidad para hacerlo, la cual encuentra una aplicación especial, tratándose del caso de los consumidores.

De modo que, en las circunstancias concretas, la carga de la prueba implique que sea la parte que ostenta una posición dominante en la relación de consumo la que deba acreditar el funcionamiento en las condiciones debidas. Siendo que la tecnicidad de los sistemas digitales por medio de los cuales se presta el servicio de la banca electrónica representaría un obstáculo excesivo a efecto de que el usuario del servicio pudiera demostrar su pretensión. A diferencia de ello, las instituciones prestadoras del servicio de banca electrónica se



encuentran obligadas a contar con la infraestructura y profesionalización en términos del artículo 316 Bis 18 de las disposiciones de mérito.²⁶

Es a partir de lo anterior, que esta Primera Sala estima que las instituciones bancarias deben ser las que acrediten que el sistema de banca electrónica hubiere operado de acuerdo con la normatividad establecida al momento de llevar a cabo la operación impugnada. Pues, a diferencia de los usuarios, las instituciones financieras cuentan con mayor facilidad para acceder a la información relevante que dé cuenta de las operaciones controvertidas, en atención a la obligación de resguardo de la información, que le asiste en términos de la sección quinta del capítulo X de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito.

Sobre este punto, debe acudir a lo dispuesto en el artículo 316 Bis 14 de la sección referida, en el cual se establece la obligación de las instituciones bancarias de mantener bases de datos de todas las operaciones no reconocidas que se realicen utilizando el sistema de banca electrónica, de las cuales debe conservar determinada información básica por cinco años a partir de su registro siendo éstos: "... [el] *folio de reclamación, fecha de reclamación, causa o motivo de la reclamación, fecha de la operación, cuenta origen, tipo de producto, servicio de banca electrónica en el que se realizó la operación, importe, estado de la reclamación, resolución, fecha de resolución, monto abonado, monto recuperado y monto quebrantado*".

De manera más puntual, el artículo 316 Bis 15 prevé la obligación de que las instituciones prestadoras del servicio generen registros, bitácoras, huellas de auditoría de todas las operaciones y servicios bancarios realizados a través de medios electrónicos; ello como se advierte de su propia redacción:

"Artículo 316 Bis 15. Las instituciones deberán generar registros, bitácoras, huellas de auditoría de las operaciones y servicios bancarios realizados a través

²⁶ "Artículo 316 Bis 18. Las instituciones estarán obligadas a contar con áreas de soporte técnico y operacional, integradas por personal capacitado, las cuales se encargarán de atender y dar seguimiento a las incidencias que tengan sus usuarios del servicio de banca electrónica, así como a eventos de seguridad relacionados con el uso de medios electrónicos."



de medios electrónicos y, en el caso de banca telefónica voz a voz, adicionalmente grabaciones de los procesos de contratación, activación, desactivación, modificación de condiciones y suspensión del uso del servicio de banca electrónica, debiendo observar lo siguiente:

"I. Las bitácoras deberán registrar cuando menos la información siguiente:

"a) Los accesos a los medios electrónicos y las operaciones o servicios realizados por sus usuarios, así como el acceso a dicha información por las personas expresamente autorizadas por la institución, incluyendo las consultas efectuadas.

"b) La fecha y hora, número de cuenta origen y cuenta destino y demás información que permita identificar el mayor número de elementos involucrados en el acceso y operación en los medios electrónicos.

"c) Los datos de identificación del dispositivo de acceso utilizado por el usuario para realizar la operación de que se trate.

"d) En el caso de banca por Internet, deberán registrarse las direcciones de los protocolos de Internet o similares, y para los servicios de banca electrónica en los que se utilicen teléfonos móviles o fijos, deberá registrarse el número de la línea del teléfono en el caso de que esté disponible.

"Las bitácoras, incluyendo las grabaciones de llamadas de banca telefónica voz a voz, deberán ser almacenadas de forma segura por un periodo mínimo de ciento ochenta días naturales y contemplar mecanismos para evitar su alteración, así como mantener procedimientos de control interno para su acceso y disponibilidad.

"Las bitácoras a que se refiere la presente fracción, deberán ser revisadas por las instituciones en forma periódica y en caso de detectarse algún evento inusual, deberá reportarse a los Comités de Auditoría y de Riesgos, conforme se establece en el último párrafo del artículo 316 Bis 19 de las presentes disposiciones.



"II. Deberán contar con mecanismos para que la información de los registros de las bitácoras en los diferentes equipos críticos de cómputo y telecomunicaciones utilizados en las operaciones de banca electrónica sea consistente.

"La información a que se refiere el presente artículo deberá ser proporcionada a los usuarios que así lo requieran expresamente a la institución mediante sus canales de atención al cliente, en un plazo que no exceda de diez días hábiles, siempre que se trate de operaciones realizadas en las propias cuentas de los usuarios durante los ciento ochenta días naturales previos al requerimiento de la información de que se trate. En caso de grabaciones de voz no se entregará copia de la grabación, sólo se permitirá su audición, debiendo proporcionar una transcripción de la misma si es requerida por el usuario." [Énfasis añadido]

Desde esta perspectiva, en que el consumidor se encuentra en una posición de desventaja frente al prestador del servicio bancario en línea, al no contar con los mecanismos tecnológicos necesarios a los que sí puede acceder la institución bancaria; debe agregarse la resistencia que esta última podría poner cuando se ofreciera alguna prueba por parte del cliente, a fin de revisar la estructura y conformación de sus servidores, pues no debemos perder de vista que dicha data sensible se encuentra bajo un resguardo riguroso al que no puede tener acceso cualquier persona.

En ese sentido, a fin de dilucidar este tipo de controversias los Jueces requieren una evaluación integral de quién fue quien efectuó la transacción o el posible defraudador en ese contexto, es decir, si se trató de un tercero que utilizó credenciales o extrajo datos del cliente para efectuar las operaciones o, en su defecto, si el usuario fue el que efectuó las transacciones, o en todo caso, perdió de vista el deber de cuidado que debe tener sobre su información personal. Por tanto, quien está en aptitud de allegarse y verificar esa información, es el propio banco, pues si a su juicio, el sistema no refleja algún movimiento extraordinario adicional al de la transferencia, así debe evidenciárselo al juzgador; máxime que resultaría sumamente improbable que dichas instituciones permitieran el acceso a los controles internos de su sistema a aquellos clientes que demandaran la nulidad de los cargos, como por ejemplo al sistema de tarjetas inteligentes para conexiones o módulos de seguridad de *hardware* o *software*.



De ahí que, se insiste, la mera exhibición del registro en que se advierta la operación cuestionada, en ausencia de elementos que permitan verificar que se cumplieron con los protocolos establecidos no se estima suficiente para acreditar la validez de la transacción. Siendo que si la institución bancaria tuviere conocimiento de cualquier incidente que pudiera haber comprometido los datos del cuentahabiente, así deberá declararlo.

Se estima entonces que, **una vez acreditado que se siguió debidamente el procedimiento normativamente exigido de la institución financiera para la operación impugnada y que no se tuvo conocimiento de incidentes que comprometieran los datos del cuentahabiente, no deberá además imponérsele a la institución financiera la carga de demostrar la fiabilidad abstracta del sistema.** Ello, en tanto que la fiabilidad de la operación quedará presumida una vez que se verifique el debido cumplimiento del procedimiento previsto normativamente, de acuerdo con el tipo, cuantía y canal de la operación, bajo el entendido que no existió tipo de vulneración alguna.

Esto es, tampoco podría llegarse al extremo de exigir de la institución financiera demostrara la fiabilidad genérica de todo su sistema ante cualquier tipo de riesgo que no se hubiere llegado a materializar. En el entendido de que, por la naturaleza mercantil en la que se enmarca la controversia, si bien les asiste legitimación a los usuarios del servicio financiero para reclamar el indebido cumplimiento de las obligaciones normativas a cargo de las instituciones bancarias; no corresponde en esta instancia revisar el absoluto cumplimiento de las obligaciones en materia de ciberseguridad que asisten a dichas entidades en la operación de la banca electrónica, sino únicamente aquellas que permitieran identificar una irregularidad al momento de que llevara a cabo la operación controvertida y con ello acreditar la nulidad de la operación que se reclama.

Aunado a lo anterior, no se considera que la carga impuesta resulte excesiva para las instituciones del sector; fundamentalmente, en tanto que la asignación particular de dicha carga probatoria se encuentra además justificada en la protección reforzada que asiste a los consumidores. En este sentido, si bien existe un régimen especial en que se regula la protección de los consumidores de la banca o propiamente los usuarios del servicio financiero; ello no limita la protección que deba asistirles en el presente caso.



Ello, pues resulta evidente que los servicios financieros a que se hace referencia, encuadran en una relación de consumo en que los usuarios del servicio tienen la calidad de consumidores, y las instituciones bancarias la calidad de proveedoras del servicio. De manera tal que, si bien la protección de los usuarios encuentra su cauce en una legislación especial, estos no pierden su calidad de consumidores, ni la protección multifacética que les asiste en términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Alcance que se extiende a todas las vertientes en que pueda llegar a derivar una relación de consumo, como lo es la reivindicación de sus derechos en la vía judicial. Así, la diferencia formal en la protección de los derechos de los usuarios del servicio financiero, no pueda llegar a excluir, *a priori*, los principios y garantías establecidos en favor de los consumidores en general.

Sobre este aspecto, resulta relevante señalar que esta Primera Sala se pronunció al resolver el juicio de amparo directo en revisión 5771/2015,²⁷ en que estableció que la protección de los consumidores no es exclusiva del ámbito administrativo; sino que ésta incluye otras vertientes como son la civil y la mercantil, en tanto que, las relaciones de consumo se sirven de instrumentos normativos e instituciones jurídicas de naturaleza civil y/o mercantil para adoptar una estructura e identidad jurídicas, pero siempre quedan sometidas (en mayor o menor medida) al régimen especial de protección al consumidor que el texto constitucional establece para ese tipo especial de relación derivada del acto de consumo y del rol de consumidor.²⁸

Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS BANCARIAS. CUANDO SE RECLAME SU NULIDAD, CORRESPONDE A LA INSTITUCIÓN BANCARIA DEMOSTRAR

²⁷ Resuelto en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



QUE SE SIGUIERON LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS NORMATIVAMENTE PARA ACREDITAR SU FIABILIDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas respecto a quién correspondía demostrar, en un juicio de naturaleza mercantil, la fiabilidad del mecanismo por el cual se efectuaron transferencias electrónicas de recursos mediante la utilización de plataformas digitales; así, uno estimó que cuando el cuentahabiente niega haber dado su autorización al banco para realizar la transferencia y la institución de crédito afirma que sí recibió la instrucción, corresponde al primero demostrar que el sistema que opera las firmas electrónicas carece de fiabilidad y, por tanto, que su cuenta fue saboteada electrónicamente; mientras que el otro sostuvo lo contrario, es decir, que corresponde a la institución bancaria soportar la carga probatoria de acreditar que las mismas se realizaron mediante el uso de los elementos de seguridad empleados para garantizar la certeza de las operaciones.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no puede presumirse la fiabilidad de la banca electrónica a partir de la mera acreditación de que una transferencia se llevó a cabo utilizando un determinado mecanismo de autenticación por parte del usuario. Al respecto, se establece que dicha presunción solamente se puede obtener una vez que la institución bancaria demuestre haber seguido el procedimiento exigido por las disposiciones de carácter general, aplicables a las instituciones de crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En ese sentido, una vez acreditado que se siguió debidamente el procedimiento normativamente exigido de la institución financiera para la operación impugnada y que no se tuvo conocimiento de incidentes que comprometieran los datos del cuentahabiente, sólo entonces la carga de la prueba se le revertirá al usuario quien tendrá el deber de desvirtuar lo aportado por aquélla.

²⁸ Lo anterior se refleja en la tesis 1a. CCCXIII/2018 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL CONSUMIDOR. SU ALCANCE SE PROYECTA A TODAS LAS VERTIENTES JURÍDICAS QUE ENMARCAN LAS RELACIONES DE CONSUMO.". Visible en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, tesis aislada, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 306.



Justificación: Las disposiciones aludidas establecen la previsión de contenidos mínimos para el funcionamiento de la banca electrónica tratándose de las transferencias de recursos, dentro de los que destacan: a) la introducción de mecanismos complejos de autenticación del usuario divididas en cuatro categorías; b) el establecimiento de operaciones con las cantidades dinerarias máximas que pueden llevarse a cabo bajo determinado medio de autenticación; c) la necesidad de registrar previamente las cuentas de destino, así como el periodo mínimo que debe transcurrir antes de poder realizar la transferencia, según sea el caso; y, d) la obligación de generar comprobantes y notificar al usuario de las transacciones. Sin embargo, a partir de que actualmente se conocen diversas maneras de poder obtener fraudulentamente datos de los clientes o vulnerarse contenido electrónico para realizar operaciones sin el consentimiento de los usuarios, la presunción en el sentido de que las transferencias mediante mecanismos electrónicos son infalibles no puede prosperar, por lo que no es posible trasladar, en un primer momento, la carga de la prueba al usuario del servicio; máxime si se considera la tecnicidad de los sistemas digitales por medio de los cuales se presta el servicio de la banca electrónica lo que representa un obstáculo excesivo a efecto de que el usuario del servicio pudiera demostrar su pretensión, además de que el banco es quien cuenta con la infraestructura necesaria para generar la evidencia presentada ante los órganos jurisdiccionales. De manera tal que la institución financiera es quien debe acreditar que los procedimientos de identificación que fueron utilizados durante la transacción y que fueron acordados con el usuario se emitieron correctamente, además de la fiabilidad del procedimiento que se utilizó para autorizar la transacción. Consecuentemente, una vez acreditado que se siguió el procedimiento normativamente exigido de la institución financiera para la operación impugnada y que no se tuvo conocimiento de incidentes que comprometieran los datos del cuentahabiente, sólo entonces la carga de la prueba se revertirá al usuario quien tendrá el deber de desvirtuar lo aportado por aquélla, sin que lo anterior implique la imposición a los bancos de una carga imposible consistente en la demostración de la fiabilidad abstracta de todo su sistema ante cualquier tipo de riesgo, sino sólo de aquellos que se pudieran llegar a materializar.

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 del presente fallo.



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; 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 unanimidad de cinco votos de las y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1228, con número de registro digital: 2019919.

Las tesis aisladas 1a. CCCXIII/2018 (10a.) y XVI.1o.C.3 C (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 19 de octubre



de 2018 a las 10:29 horas, con números de registro digital: 2018629 y 2018223, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS BANCARIAS. CUANDO SE RECLAME SU NULIDAD, CORRESPONDE A LA INSTITUCIÓN BANCARIA DEMOSTRAR QUE SE SIGUIERON LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS NORMATIVAMENTE PARA ACREDITAR SU FIABILIDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas distintas respecto a quién correspondía demostrar, en un juicio de naturaleza mercantil, la fiabilidad del mecanismo por el cual se efectuaron transferencias electrónicas de recursos mediante la utilización de plataformas digitales; así, uno estimó que cuando el cuentahabiente niega haber dado su autorización al banco para realizar la transferencia y la institución de crédito afirma que sí recibió la instrucción, corresponde al primero demostrar que el sistema que opera las firmas electrónicas carece de fiabilidad y, por tanto, que su cuenta fue sabotada electrónicamente; mientras que el otro sostuvo lo contrario, es decir, que corresponde a la institución bancaria soportar la carga probatoria de acreditar que las mismas se realizaron mediante el uso de los elementos de seguridad empleados para garantizar la certeza de las operaciones.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no puede presumirse la fiabilidad de la banca electrónica a partir de la mera acreditación de que una transferencia se llevó a cabo utilizando un determinado mecanismo de autenticación por parte del usuario. Al respecto, se establece que dicha presunción solamente se puede obtener una vez que la institución bancaria demuestre haber seguido el procedimiento exigido por las disposiciones de carácter general, aplicables a las instituciones de crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En ese sentido, una vez acreditado que se siguió debidamente el procedimiento normativamente exigido de la institución financiera para la operación impugnada y que no se tuvo conocimiento de incidentes que comprometieran los datos del cuentahabiente, sólo entonces la carga de



la prueba se le revertirá al usuario quien tendrá el deber de desvirtuar lo aportado por aquélla.

Justificación: Las disposiciones aludidas establecen la previsión de contenidos mínimos para el funcionamiento de la banca electrónica tratándose de las transferencias de recursos, dentro de los que destacan: a) la introducción de mecanismos complejos de autenticación del usuario divididas en cuatro categorías; b) el establecimiento de operaciones con las cantidades dinerarias máximas que pueden llevarse a cabo bajo determinado medio de autenticación; c) la necesidad de registrar previamente las cuentas de destino, así como el periodo mínimo que debe transcurrir antes de poder realizar la transferencia, según sea el caso; y, d) la obligación de generar comprobantes y notificar al usuario de las transacciones. Sin embargo, a partir de que actualmente se conocen diversas maneras de poder obtener fraudulentamente datos de los clientes o vulnerarse contenido electrónico para realizar operaciones sin el consentimiento de los usuarios, la presunción en el sentido de que las transferencias mediante mecanismos electrónicos son infalibles no puede prosperar, por lo que no es posible trasladar, en un primer momento, la carga de la prueba al usuario del servicio; máxime si se considera la tecnicidad de los sistemas digitales por medio de los cuales se presta el servicio de la banca electrónica lo que representa un obstáculo excesivo a efecto de que el usuario del servicio pudiera demostrar su pretensión, además de que el banco es quien cuenta con la infraestructura necesaria para generar la evidencia presentada ante los órganos jurisdiccionales. De manera tal que la institución financiera es quien debe acreditar que los procedimientos de identificación que fueron utilizados durante la transacción y que fueron acordados con el usuario se emitieron correctamente, además de la fiabilidad del procedimiento que se utilizó para autorizar la transacción. Consecuentemente, una vez acreditado que se siguió el procedimiento normativamente exigido de la institución financiera para la operación impugnada y que no se tuvo conocimiento de incidentes que comprometieran los datos del cuentahabiente, sólo entonces la carga de la prueba se revertirá al usuario quien tendrá el deber de desvirtuar lo aportado por aquélla, sin que lo anterior implique la imposición a los bancos de una carga imposible consistente en la demostración de la fiabi-



lidad abstracta de todo su sistema ante cualquier tipo de riesgo, sino sólo de aquellos que se pudieran llegar a materializar.

1a./J. 17/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 206/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 17 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 171/2018, el cual dio origen a la tesis aislada XVI. 1o.C.3 C (10a.), de título y subtítulo: "TRANSFERENCIA DE FONDOS REALIZADA VÍA PORTAL DE INTERNET. CUANDO EL CUENTAHABIENTE NIEGA HABER DADO AUTORIZACIÓN AL BANCO PARA SU REALIZACIÓN Y ÉSTE AFIRMA HABER RECIBIDO LA INSTRUCCIÓN RELATIVA, CORRESPONDE AL PRIMERO DEMOSTRAR QUE EL SISTEMA QUE OPERA LAS FIRMAS ELECTRÓNICAS CARECE DE FIABILIDAD Y, POR TANTO, QUE SU CUENTA FUE SABOTEADA ELECTRÓNICAMENTE."; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2526, con número de registro digital: 2018223; y,

El sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 176/2020, en el que determinó que cuando se reclame la nulidad de transferencias electrónicas, le corresponde a la institución bancaria soportar la carga probatoria de acreditar que las mismas se realizaron mediante el uso de los elementos de seguridad empleados para garantizar la fiabilidad de las operaciones y, además, que el sistema electrónico es fiable y que, por ende, no fue saboteado durante el lapso en que se realizó la transferencia electrónica impugnada.

Tesis de jurisprudencia 17/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

ABUSO SEXUAL AGRAVADO. EL ARTÍCULO 261 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVEÉ DICHO DELITO, NO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.

Hechos: Una persona fue sentenciada a una sanción privativa de la libertad de nueve años por el delito de abuso sexual agravado en perjuicio de una menor de edad; inconforme con la determinación dictada en el recurso de apelación que confirmó dicha sanción, interpuso juicio de amparo directo alegando la inconstitucionalidad del artículo 261 del Código Penal Federal, al considerar que la pena que prevé es desproporcionadamente severa con relación al bien jurídico que tutela (libertad y normal desarrollo psicosexual de una menor); al respecto, el órgano de amparo estimó que la norma era constitucional, lo cual fue impugnado mediante recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 261 del Código Penal Federal, al imponer de seis a trece años de pena privativa de libertad a quien cometa el delito de abuso sexual en una persona menor de quince años o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, es constitucional, toda vez que es acorde con el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: Ello, porque el *tertium comparationis* para examinar la proporcionalidad del delito en estudio, debe considerar que confluyen diversos factores de vulnerabilidad que la norma pretende proteger, a saber, el rango de edad y el grado de comprensión de los sujetos pasivos, sobre los que es posible



advertir que fue voluntad del legislador diferenciar el tratamiento e incrementar la sanción impuesta al tipo penal en estudio, atendiendo a la afectación tan intensa que implican esos delitos cuando se cometen en contra de un sujeto pasivo menor de edad, así como al interés superior del niño. En ese tenor, el análisis respectivo se debe hacer frente a aquellos delitos establecidos en el mismo código punitivo que protejan el mismo bien jurídico, que es la libertad y el normal desarrollo psicosexual de menores de quince años de edad y de personas que no comprendan el significado del hecho. Así, se advierte que el abuso sexual se ubica en el rango de las penas impuestas al delito de violación, cuando ocurre en los supuestos referidos, siendo además menor, considerando que en una violación el grado de afectación al bien jurídico tutelado, es mayor. En este sentido, no se advierte un salto irrazonable o evidentemente desproporcionado entre las penas previstas para ambos delitos.

1a. XXII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 7006/2019. 18 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó estar con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCLUSIONES ACUSATORIAS PRESENTADAS POR LAS VÍCTIMAS. NO SON VINCULANTES PARA EL JUEZ DEL PROCESO PENAL.

Hechos: Varios menores de edad fueron víctimas de delitos sexuales cometidos por trabajadores de un jardín de niños perteneciente al sector público. Durante el proceso penal, las víctimas presentaron un escrito de conclusiones acusatorias, conforme a las cuales se debería juzgar a los inculpados. Los imputados fueron condenados por delitos diferentes a los pretendidos por las víctimas, resolución que fue modificada en apelación. Inconformes con la sentencia, las víctimas promovieron amparo directo en el que alegaron, entre otras cuestiones, que



sus conclusiones acusatorias debieron valorarse con alcances similares a las del Ministerio Público.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los derechos de las víctimas no incluyen la posibilidad de presentar conclusiones acusatorias en los mismos términos que el Ministerio Público, ya que de lo contrario, se vulnerarían los principios del proceso penal, de igualdad procesal, imparcialidad judicial y acusatorio.

Justificación: En primer lugar, se violaría el principio de igualdad procesal, pues las conclusiones acusatorias representan la postura sobre la cual el imputado habrá de construir su defensa; por lo que ante el escenario de dos posturas acusatorias, el imputado no tendrá claridad sobre cuál de las dos acusaciones es la que enfrentará o si deberá confrontar ambas, lo que implicaría una doble acusación que duplicaría sus cargas de alegación, prueba e impugnación. En segundo lugar, se violaría el principio de imparcialidad judicial, ya que ante el escenario de una doble acusación, las víctimas y el Ministerio Público tendrán un interés en que prevalezcan sus pretensiones, lo que ocasionaría que la autoridad judicial no pudiera resolver este conflicto. Por último, se violaría el principio acusatorio, pues bajo el marco constitucional, el Ministerio Público es quien se encuentra mejor situado para realizar una investigación objetiva y le corresponde el ejercicio de la acción penal, sin que pueda delegar dicha facultad. Por lo tanto, incluso bajo el interés de la búsqueda de la verdad, debe ser el Ministerio Público quien defina la acusación.

1a. XVIII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 4069/2018. 7 de octubre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunas consideraciones, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO SIN INTERVENCIÓN JUDICIAL PREVIA. AL CONTAR CON UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, CONSTITUYE UN ACTO DICTADO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO, AL QUE LE ES APLICABLE EL PLAZO GENÉRICO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 1a./J. 83/2015 (10a.) Y 1a./J. 58/2016 (10a.)].

Hechos: Una persona privada de la libertad en un centro penitenciario, promovió juicio de amparo indirecto con el argumento de que la autoridad administrativa le había notificado verbalmente una orden para trasladarlo del centro en que se encontraba interna a uno diverso. La demanda se desechó de plano al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, porque la parte quejosa no agotó el medio de defensa regulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal, antes de promover el juicio constitucional.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que la orden de traslado de un centro penitenciario a otro sin autorización judicial previa, cuenta con una regulación específica y un medio de defensa en la Ley Nacional de Ejecución Penal, por tanto, constituye un acto dictado dentro del procedimiento, al que le es aplicable el plazo genérico de quince días para la presentación de la demanda de amparo indirecto y las reglas de la suspensión del acto reclamado a petición de parte.

Justificación: El artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece que la autoridad administrativa podrá ordenar y ejecutar el traslado urgente o excepcional, sin autorización judicial previa, cuando se trate de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad; riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad; y, cuando se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario, a condición de que la autoridad penitenciaria notifique a la autoridad jurisdiccional, dentro de las veinticuatro horas posteriores al traslado, para que en un plazo de cuarenta y ocho horas, resuelva sobre la legalidad de la medida; luego, establece que si el Juez de Control o Ejecución califica la legalidad del traslado en el plazo fijado, contra esa determinación será procedente el recurso de apelación estable-



cido en el artículo 132, fracción VII, de la ley mencionada; mientras que si es omiso, podrá intentar la controversia judicial regulada en los artículos 117, fracción III y último párrafo, 122, 123 y 124, de la misma ley, a fin de que una autoridad jurisdiccional resuelva sobre la legalidad del traslado y corrobore que no existe afectación injustificada a alguno de los derechos fundamentales de la persona privada de la libertad en el centro de reclusión, con posibilidad de suspender los efectos del traslado de manera inmediata, de oficio o a petición de parte. Así, la persona privada de la libertad ya no queda sin defensa, dado que dispone de un recurso que procede con posterioridad a la ejecución del traslado, al margen de que la autoridad administrativa haya notificado a la autoridad jurisdiccional y de que ésta resuelva o no respecto a la legalidad del acto. Sobre esa base, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona los criterios establecidos en las jurisprudencias 1a./J. 83/2015 (10a.) y 1a./J. 58/2016 (10a.), porque derivaron de una concepción existente antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuando no se contaba con una legislación especial que regulara la emisión de la orden de traslado, ni se preveía algún recurso para su impugnación, por lo que únicamente se tenía como parámetro verificar que la orden de traslado fuera calificada por una autoridad jurisdiccional de manera previa a su ejecución, y por ello, cuando el traslado se ejecutaba sin cumplir esa previsión, válidamente se le consideraba como un acto emitido fuera del procedimiento, respecto del que debía concederse la suspensión de oficio y de plano. Sin embargo, ante la nueva regulación legal que opera en materia de traslados penitenciarios, tal concepción ha sido superada y deviene inaplicable, aun cuando la orden de traslado impugnada se ejecute sin control judicial previo, por lo que si el inconforme finalmente decide acudir a la instancia de amparo, tendrá que agotar los referidos medios de defensa, así como sujetarse al plazo y reglas de la suspensión que operan respecto de los actos que se emiten dentro de un procedimiento.

1a. XXI/2021 (10a.)

Queja 36/2020. Óscar Bonito Flores u Óscar Flores Iglesias. 13 de enero de 2021.

Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.



Queja 46/2020. Carlos Alberto Angelino Barrón y otro. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Nota: Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que abandona el criterio contenido en las jurisprudencias 1a./J. 83/2015 (10a.) y 1a./J. 58/2016 (10a.), de títulos y subtítulos: "ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SI SE EJECUTA SIN INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO UN ACTO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO Y, POR ENDE, SE ACTUALIZA EL PLAZO EXCEPCIONAL PARA INTERPONER LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA." y "ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO CUANDO SE EMITE SIN LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL RECTORA, AUN CUANDO SÓLO SE AFECTE LA LIBERTAD PERSONAL DE MANERA INDIRECTA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 247, con número de registro digital: 2010596, y del viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 865, con número de registro digital: 2013066, respectivamente, estas últimas dejaron de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de mayo de 2021.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO EN CASOS EN LOS QUE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO SEAN MENORES DE EDAD. SU CUANTIFICACIÓN DEBE HACERSE EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA CONDENATORIA, SALVO QUE NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA ESTABLECER UN MONTO.

Hechos: Varios menores de edad fueron víctimas de delitos sexuales cometidos por trabajadores de un jardín de niños perteneciente al sector público. Durante



el proceso penal, las víctimas presentaron distintos dictámenes periciales para calcular el monto de la reparación del daño. El Juez del proceso penal estimó que no existían elementos suficientes para cuantificar el daño y postergó esa decisión hasta la etapa de ejecución de sentencia. Las víctimas reclamaron la decisión de que se aplazara la cuantificación del daño.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que, por regla general, la cuantificación del monto para la reparación del daño debe hacerse en el dictado de la sentencia condenatoria, salvo que no existan elementos suficientes para establecer un monto.

Justificación: De acuerdo con la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 145/2005, de rubro: "REPARACIÓN DEL DAÑO. ES LEGAL LA SENTENCIA CONDENATORIA QUE LA IMPONE AUNQUE EL MONTO CORRESPONDIENTE PUEDA FIJARSE EN EJECUCIÓN DE ÉSTA.", los tribunales pueden suspender la cuantificación del daño hasta la etapa de ejecución cuando no existan elementos suficientes para determinar el monto de la reparación. Sin embargo, este aplazamiento puede representar una forma de victimización secundaria en determinados casos. Así, demorar en la cuantificación del daño impide que la reparación se reciba de forma oportuna. Además, aplazar este cálculo por una alegada falta de elementos puede derivar en la práctica de más exámenes y peritajes sobre menores de edad. Vistos los riesgos de revictimización y dadas las exigencias derivadas del interés superior del menor de edad, suspender la cuantificación del daño hasta la ejecución de sentencia exige un actuar escrupuloso de los órganos jurisdiccionales tanto al delimitar el material probatorio, como al extraer la información relevante.

1a. XX/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 4069/2018. 7 de octubre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunas consideraciones, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.



Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 145/2005 citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 170, con número de registro digital: 175459.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO. LINEAMIENTOS PARA DECIDIR EN QUÉ CASOS DEBE POSTERGARSE SU CUANTIFICACIÓN HASTA LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.

Hechos: Varios menores de edad fueron víctimas de delitos sexuales cometidos por trabajadores de un jardín de niños perteneciente al sector público. Durante el proceso penal, las víctimas presentaron distintos dictámenes periciales para calcular el monto de la reparación del daño. El Juez del proceso penal estimó que no existían elementos suficientes para cuantificar el daño y postergó esa decisión hasta la etapa de ejecución de sentencia, esta resolución fue modificada en apelación. Inconformes, las víctimas promovieron amparo directo en el que alegaron que las pruebas presentadas eran suficientes para establecer el monto de la reparación desde el dictado de la sentencia.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los órganos jurisdiccionales deben considerar una serie de lineamientos previamente a decidir el aplazamiento de la cuantificación del daño para la etapa de ejecución.

Justificación: Ante los riesgos de revictimización que puede acarrear postergar la cuantificación del daño y dadas las exigencias derivadas del interés superior del menor, los órganos jurisdiccionales deberán considerar diversos aspectos conforme a los siguientes lineamientos: i) Descartar la expectativa de una "cifra exacta" y procurar definir la "cifra adecuada". Desde esta perspectiva, los elementos que integran la cuantificación del daño no deben leerse como requisitos que deban colmarse exhaustivamente. Estos rubros no son una lista de verificación que el Juez deba controlar mecánicamente. Se espera que la actividad judicial contribuya a superar las omisiones o excesos en que incurran las víctimas para así determinar una cantidad adecuada; ii) Precisar los alcances de las



pruebas presentadas y, en su caso, justificar por qué no son suficientes; iii) Explorar si en autos existen elementos probatorios adicionales; iv) Evaluar si es posible recurrir a los criterios de equidad y razonabilidad para subsanar la falta de información probatoria; v) Analizar la viabilidad de anticipar la reparación por determinados conceptos o dictar un monto parcial susceptible de actualizarse; vi) Considerar si existen medidas de reparación que no ameritan una cuantificación económica; y, vii) Al evaluar si procede determinar la reparación del daño (parcial o total) desde el dictado de la sentencia, los tribunales deben garantizar que se respete el derecho de audiencia del imputado.

1a. XIX/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 4069/2018. 7 de octubre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunas consideraciones, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR REITERACIÓN*

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE, ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE, CUANDO SE SUSCITA CON BASE EN CUESTIONES DE TURNO.

CONFLICTO COMPETENCIAL 563/2018. SUSCITADO ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO, AMBOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 27 DE FEBRERO DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintisiete de febrero de dos mil diecinueve**.

VISTOS para resolver el conflicto competencial **563/2018**; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio número 5225 recibido el **catorce de diciembre de dos mil dieciocho** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de

* Esta sección incluye jurisprudencias por reiteración emitidas con asuntos resueltos durante la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.



esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, remitió los autos originales del expediente relativo a la denuncia de repetición del acto reclamado 1/2018 de su índice, con motivo del conflicto competencial suscitado entre ese órgano jurisdiccional y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito.

SEGUNDO.—Por acuerdo de **catorce de diciembre de dos mil dieciocho**, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite el presente conflicto competencial; asimismo, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número **563/2018**, y conforme a la especialidad de la materia, lo remitió a esta Segunda Sala.

TERCERO.—Mediante proveído de **diez de enero de dos mil diecinueve**, dictado por el presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, se determinó que ésta se avocaría al conocimiento del presente asunto y ordenó turnarlo a la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto de conformidad con lo previsto en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 46 de la Ley de Amparo; 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se trata de un conflicto competencial suscitado entre Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de una denuncia de repetición del acto reclamado.

SEGUNDO.—Para estar en condiciones de resolver el presente caso, se estima conveniente tomar en consideración los antecedentes relevantes, los cuales se hacen consistir en los siguientes:

1. María de los Ángeles Delgadillo Hernández solicitó la protección de la Justicia Federal contra el laudo de **veintinueve de octubre de dos mil catorce**,



dictado por la Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Ensenada, Baja California, dentro del expediente **199/2013**.

2. El **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, a quien por razón de turno correspondió conocer del asunto, admitió la demanda registrándola bajo el expediente **1395/2014** y el **trece de abril de dos mil dieciséis** emitió la sentencia respectiva, mediante la cual determinó **conceder el amparo** para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el laudo reclamado y, en su lugar, dictara otro.

3. Como hecho notorio, se advierte que en cumplimiento a dicha ejecutoria, la autoridad responsable emitió un nuevo laudo el **treinta de junio de dos mil dieciséis**, mismo que fue invocado como acto reclamado por el tercero interesado, Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro del expediente de amparo **207/2016**, del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito**, en cuya sentencia de **diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis**, otorgó la protección constitucional para el efecto de que la Junta responsable dictara una nueva resolución.

4. En consecuencia –también señalado como hecho notorio–, la Junta responsable dictó un tercer laudo con fecha **seis de enero de dos mil diecisiete**. En su contra, el tercero interesado promovió demanda de garantías, registrada con el número de expediente **155/2017**, del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito**, y resuelto el **dieciséis de junio de dos mil diecisiete**, en el sentido de dejar insubsistente el laudo reclamado y emitir otro.

5. El **cuatro de agosto de dos mil diecisiete**, la Junta responsable emitió una cuarta resolución mediante la cual determinó absolver al Instituto Mexicano del Seguro Social de todas y cada una de las prestaciones reclamadas. Luego, por auto de **veintinueve de enero de dos mil dieciocho**, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito** tuvo por acatado el fallo protector.



6. Inconforme con el laudo referido en el numeral anterior, mediante escrito de **veinte de diciembre de dos mil diecisiete**, la actora en el juicio laboral de origen, a través de su apoderado legal, **denunció la repetición del acto reclamado**.

7. El **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, a quien por razón de turno correspondió conocer de la denuncia, ordenó su registro bajo el número **1/2018** y, mediante acuerdo de **diecinueve de febrero de dos mil dieciocho**, **determinó declinar la competencia a favor del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del mismo circuito**, por considerar lo siguiente:

- De la interpretación sistemática de los artículos 192, 193, 196 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, se deriva que el Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió un amparo o un recurso de revisión es el legalmente competente para conocer de las cuestiones relacionadas con su cumplimiento, verbigracia, recursos de inconformidad, incidentes de inejecución, repetición del acto reclamado, entre otros.

- Lo anterior, dado que en dichas cuestiones resulta necesario no sólo hacer un análisis de lo efectivamente planteado, sino también de la ejecutoria a través de la cual se resolvió lo conducente con el objeto de que no existan resoluciones contradictorias y, además, porque su cumplimiento es una cuestión de orden público cuyo estudio debe efectuarse aun de oficio; de ahí que resulte indispensable que el Tribunal Colegiado que haya conocido del asunto respectivo, sea también quien se pronuncie en cuanto a las cuestiones relacionadas con su cumplimiento.

- Sobre esa base, si el acto materia de la denuncia de repetición del acto reclamado por la parte quejosa, se hace consistir en el laudo de cuatro de agosto de dos mil diecisiete, que la Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro del expediente laboral 199/2013, emitió en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en el expediente relativo al juicio de amparo directo 207/2016, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo de este circuito, entonces, es a éste a quien corresponde legalmente conocer del asunto.



8. Contra el acuerdo de presidencia antes precisado, María de los Ángeles Delgadillo Hernández, con fundamento en el artículo 201, fracción III, de la Ley de Amparo, interpuso **recurso de inconformidad**; a su vez, interpuso **recurso de reclamación**.

El primero de los mencionados fue desechado de plano por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito mediante acuerdo de **veintidós de marzo de dos mil dieciocho**, al no encuadrar en el supuesto planteado por la ocursoante; determinación que quedó firme mediante acuerdo de **nueve de abril** siguiente.

El segundo, en cambio, fue radicado bajo el expediente **9/2018** y fallado mediante sentencia de **veintitrés de marzo de dos mil dieciocho** en el sentido de declararlo infundado, al considerar que el laudo materia del incidente de repetición planteado, había sido emitido en cumplimiento a la ejecutoria dictada dentro de los autos del último juicio de amparo, expediente **155/2017**, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, por lo que a dicho órgano jurisdiccional le competía su conocimiento.

9. Consecuentemente, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito**, mediante acuerdo de **veinte de abril de dos mil dieciocho**, **aceptó la competencia declinada** y se avocó al conocimiento de la denuncia de repetición del acto reclamado.

No obstante, por acuerdo plenario de **veintidós de agosto de dos mil dieciocho**, el indicado órgano jurisdiccional se estimó como legalmente **incompetente** para conocer del asunto, bajo las argumentaciones torales siguientes:

- La denuncia de repetición del acto reclamado debe ser presentado ante el mismo órgano jurisdiccional que conoció del juicio de amparo, quien determinará si efectivamente la resolución señalada se emitió en repetición al reclamado vía control constitucional.

- En el caso particular, la aquí tercero interesada, mediante escrito de veinte de diciembre de dos mil diecisiete, acudió ante el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, a efecto de interponer su denuncia de



repetición del acto reclamado en el toca laboral 1395/2014, del índice de ese órgano jurisdiccional.

- Ello, al señalar, esencialmente, que el laudo de cuatro de agosto de dos mil diecisiete, dictado por la Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje, incurrió en la misma violación que adolecía el diverso laudo de veintinueve de octubre de dos mil catorce, respecto del cual, mediante ejecutoria de trece de abril de dos mil dieciséis, dictada dentro de los autos del expediente laboral 1395/2014, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, ante su inconstitucionalidad, se otorgó el amparo y la protección de la Justicia Federal a la ahí quejosa; es decir, lo que busca la denunciante es que el laudo de que se trata sea reexaminado a la luz de los lineamientos que se contienen en la ejecutoria dictada en aquel asunto de amparo, no así al tenor de la ejecutoria dictada dentro de los autos del diverso juicio de amparo 155/2017, del índice de este Tribunal Colegiado.

- Por tanto, no se comparte la determinación emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, en el sentido de que este órgano colegiado es legalmente competente para conocer y resolver el incidente de repetición del acto reclamado antes mencionado, en virtud de que a través de éste, la promovente pretende que se analice el laudo de cuatro de agosto de dos mil diecisiete, conforme a lo resuelto en la ejecutoria de trece de abril de dos mil dieciséis, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

- Máxime que los razonamientos que fueron emitidos en la ejecutoria dictada dentro de los autos del juicio de amparo del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, en donde la ahora tercera interesada figuró como quejosa, resultan ajenos al estudio que este órgano jurisdiccional pudiera realizar, en caso de resolver la denuncia de repetición del acto reclamado, dado que las cuestiones debatidas por esta última en relación con aquella ejecutoria, no son analizables por este tribunal, sino únicamente las cuestiones inherentes a las ejecutorias dictadas dentro de los autos del juicio de amparo 207/2016 y 155/2017, del índice de este órgano colegiado; lo que además resultaría fuera de la litis planteada conforme a la denuncia en comentario, al pretender evidenciar la quejosa, la reiteración del acto que en su momento se declaró su inconstitucionalidad en aquel primer asunto.



En tal virtud, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito** ordenó la **remisión del asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con el objeto de resolver el conflicto competencial suscitado.

Cabe precisar que, previo a esta determinación, la actora en el juicio laboral de origen promovió **incidente de conflicto competencial**; mismo que fue desechado mediante acuerdo de **veintitrés de agosto de dos mil dieciocho**, en razón de lo descrito con antelación.

TERCERO.—En términos del artículo 46 de la Ley de Amparo, para que pueda presentarse un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito que deba resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere que ambos se nieguen a conocer de un juicio de amparo, de un recurso de revisión o cualquier otra clase de asunto sometido a su consideración, por estimar que carecen de jurisdicción para ello por razón de grado, territorio o materia, no así cuando el conflicto se suscita por la regulación del turno de los asuntos, como acontece en la especie.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito determinó que el competente para conocer de la denuncia de repetición del acto reclamado promovido por María de los Ángeles Delgadillo Hernández, contra el laudo de cuatro de agosto de dos mil diecisiete emitido por la Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro del expediente laboral 199/2013, correspondía al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo de ese mismo circuito, pues dicha resolución fue emitida en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en el amparo directo 207/2016 del índice de este último.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito no aceptó la competencia declinada a su favor, al advertir que la denunciante pretende que el laudo de que se trata, sea reexaminado a la luz de los lineamientos contenidos en la primera ejecutoria de trece de abril de dos mil dieciséis, dictada en el juicio de amparo directo 1395/2014, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, por adolecer, en palabras de la actora, las mismas violaciones del diverso laudo de veintinueve



de octubre de dos mil catorce y respecto del cual fue concedida la protección constitucional; por lo que debe corresponderle a aquél, al ser quien conoce los alcances protectores de su sentencia.

En tal sentido, es claro que **no existe un conflicto competencial** por razón de grado, materia o territorio que deba resolverse por esta Segunda Sala, ya que los Tribunales Colegiados contendientes sustentan su incompetencia para conocer de la denuncia de repetición del acto reclamado de que se trata, derivado del **conocimiento previo de un asunto**.

Ante esto, resulta pertinente tener presente que el "criterio de relación", esto es, por conocimiento previo de diverso juicio de amparo o medio de impugnación que deriva de la misma secuela procesal, se encuentra regulado en los artículos 45 y 46 del Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales; que a la letra expresan:

"Artículo 45. Los asuntos se turnarán mediante el sistema computarizado que determine la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos, por conducto de la Dirección General de Estadística Judicial, previa aprobación de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, de la siguiente manera:

"...

"II. Forma Relacionada: Si al capturar los datos de registro del asunto, el sistema computarizado arroja un antecedente que lo vincule con otro registrado con anterioridad, ya sea por disposición expresa de la ley o conforme a un criterio de relación, general o específico, de los contenidos en el propio sistema, se turnará al mismo órgano jurisdiccional que conoce o conoció de aquél."

"Artículo 46. Son criterios generales de relación, en aplicación de los cuales un asunto de nuevo ingreso deberá turnarse a un órgano jurisdiccional determinado, por existir en el sistema un antecedente que hace procedente la vinculación, los siguientes:

"I. La demanda de amparo adhesivo, que debe turnarse al órgano jurisdiccional que recibió el amparo principal;



"II. El juicio de amparo directo o indirecto, promovido contra actos provenientes de un expediente administrativo o jurisdiccional, averiguación previa o ejercicio de la acción penal, se turnará al órgano jurisdiccional que haya conocido de otro amparo promovido contra actos derivados de esos mismos asuntos;

"III. Los recursos de revisión, queja y reclamación relacionados con un juicio de amparo, al que tenga el antecedente del que derivan, conocido por cualquier vía; con excepción de la queja prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo;

"...

"Cuando se turne un asunto al órgano jurisdiccional y éste estime que es a otro al que corresponde conocer del asunto por razón de turno, lo remitirá con sus anexos, al juzgado o tribunal que considere debe conocer; recibido dicho asunto por el órgano requerido éste decidirá si acepta o no el conocimiento del mismo. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación a las partes y dará aviso a la oficina de correspondencia común a fin de equilibrar las cargas de trabajo.

"En caso contrario, de no aceptar, devolverá el asunto al requirente, quien resolverá si insiste en no conocer del asunto por razón de turno, si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido. Si persiste en ello, sin suspender el trámite y únicamente con copia certificada de las constancias que acrediten lo argumentado; así como, la propuesta que se plantee, formulará consulta a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, la que resolverá de plano ...".

Así, del contenido de las disposiciones transcritas, se advierte que, en todo caso, corresponde a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos resolver lo conducente.

En razón de lo anterior, se estima que no existe el conflicto competencial en los términos propuestos.

Robustece tal determinación, la jurisprudencia 2a./J. 64/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, consultable en la página 999, del



«Libro 55,» Tomo II, junio de 2018, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto siguientes:

"CONFLICTO COMPETENCIAL. EXCEPCIÓN A SU INEXISTENCIA CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SE NIEGAN A CONOCER DE UN ASUNTO POR RAZÓN DE TURNO Y/O CONOCIMIENTO PREVIO. De conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 115/2011, (*) en los casos en que dos o más Tribunales Colegiados se nieguen a conocer de un asunto por razón de turno y/o conocimiento previo, sin que alguno de éstos exponga un argumento relativo a cuestiones propiamente competenciales (grado, materia o territorio), se estará en presencia de un problema o conflicto de turno que debe ser resuelto por el Consejo de la Judicatura Federal, y no así de un conflicto competencial que en términos de lo previsto por los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 48 bis de la Ley de Amparo, deba ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito se niegue a conocer de un asunto porque otro tuvo conocimiento previo de éste y el órgano contendiente también se niegue a resolverlo, pero aduciendo argumentos relativos a cuestiones propiamente competenciales, debe considerarse existente el conflicto competencial y declararse competente al órgano jurisdiccional que tuvo conocimiento previo, en aras de favorecer el conocimiento adquirido con anterioridad, para evitar que existan sentencias contradictorias y preservar los derechos fundamentales reconocidos por el artículo 17 de la Norma Suprema, dando mayor celeridad a la impartición de justicia."

Ello, pues el asunto no versó sobre un conflicto en donde además del debate de turno, se haya controvertido la competencia por razón de materia, grado o territorio, supuesto necesario para que existiera conflicto competencial.

En mérito de lo anterior, esta Segunda Sala concluye que es inexistente el conflicto competencial planteado y, en consecuencia, lo procedente es devolver los autos al **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito**, por ser el que los remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que determine lo que en derecho proceda.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es inexistente el conflicto competencial.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito.**

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas porque el proyecto se construye con el criterio de Baja California.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 64/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de junio de 2018 a las 10:35 horas, con número de registro digital: 2017294.

El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga el similar, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales citado en esta ejecutoria, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, página 2489, con número de registro digital: 2652.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE, ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE, CUANDO SE SUSCITA CON BASE EN CUESTIONES DE TURNO.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito, al que correspondió el conocimiento de un recurso, se declaró legalmente incompetente para conocer de él aduciendo que un diverso Tribunal conservaba la competencia originaria, en virtud de que el recurso derivaba de un juicio de amparo indirecto promovido dentro de la misma secuela procesal de un juicio de amparo del que previamente conoció. El diverso órgano jurisdiccional negó tener competencia para conocer del asunto en razón de que consideró que no se surten los supuestos previstos en el artículo 46 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, que prevé los criterios generales de relación, porque no existía un conocimiento previo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es inexistente el conflicto competencial cuando los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentan su incompetencia para conocer de un juicio de amparo o recurso en una cuestión de turno que se da por conocimiento previo, pues ello se encuentra regulado en los artículos 45 y 46 del mencionado Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Justificación: Conforme a la jurisprudencia 2a./J. 115/2011, para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y éste pueda ser dirimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta indispensable que la negativa de los órganos jurisdiccionales contendientes para conocer de un asunto se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, sea por razón de grado, territorio o materia, y no a simples situaciones de hecho o de orden administrativo ajenas al tema jurisdiccional, como lo serían cuestiones de mero trámite o de turno, pues ello involucra la aplicación de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno



del Consejo de la Judicatura Federal que regulan la distribución de asuntos entre órganos jurisdiccionales. En ese tenor, cuando el conflicto debe su formación al debate competencial suscitado única y exclusivamente por cuestión de turno que se da por el conocimiento previo de un asunto entre los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, a la luz de lo dispuesto 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, el mismo debe declararse inexistente, pues conforme a los artículos 45 y 46 del Acuerdo citado, que regula el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, se establece de manera específica un sistema de turnos e, incluso, como se advierte de los dos últimos párrafos del artículo 46, se disponen acciones específicas a seguir por los órganos jurisdiccionales que determinen no aceptar un turno, correspondiendo su resolución de plano a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

2a./J. 28/2021 (10a.)

Conflicto competencial 563/2018. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo, ambos del Décimo Quinto Circuito. 27 de febrero de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek; José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Conflicto competencial 319/2019. Suscitado entre el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Décimo Quinto Circuito. 29 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Conflicto competencial 7/2020. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo y el Primer Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Quinto Circuito. 6 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto



Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Jaime Núñez Sandoval.

Conflicto competencial 19/2020. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo y el Tercer Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Quinto Circuito. 24 de junio de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; emitió su voto con reservas José Fernando Franco González Salas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Juan Sergio Gayosso Villegas.

Conflicto competencial 137/2020. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo y el Tercer Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Quinto Circuito. 17 de febrero de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa; José Fernando Franco González Salas votó con reserva de criterio. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 115/2011 citada, aparece publicada con el rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE CUANDO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 394, con número de registro digital: 161671.

Tesis de jurisprudencia 28/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de mayo de dos mil veintiuno.

El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga el similar, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, página 2489, con número de registro digital: 2652.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONTRATOS DE ENGANCHE Y REENGANCHE VOLUNTARIO DE SOLDADOS. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 154 DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, AL PREVER EL LÍMITE DE NUEVE AÑOS PARA PRESTAR SUS SERVICIOS NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO NI A LA NO DISCRIMINACIÓN.

AMPARO EN REVISIÓN 1056/2018. SERVANDO ÁVILA QUINTANAR. 13 DE MARZO DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Trámite y resolución del juicio de amparo indirecto.** Por escrito presentado el **trece de junio de dos mil dieciocho**, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **Servando Ávila Quintanar**, por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

Autoridades responsables:

- a) Cámara de Senadores.
- b) Cámara de Diputados.
- c) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Secretario de Gobernación.



e) Dirección General del Diario Oficial de la Federación.

f) Secretario de la Defensa Nacional.

Actos reclamados:

– La discusión, votación, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos [autoridades de los incisos a), b), c) d) y e)].

– La emisión del Acuerdo 46937 de doce de mayo de dos mil dieciocho, mediante el cual el quejoso causó baja del servicio activo de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por haber prestado servicios por más de nueve años [autoridad del inciso f)].

La parte quejosa señaló como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 123, primer y segundo párrafos, apartado B, fracciones IX y XIII y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, narró los antecedentes de los actos reclamados y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

Previo auto de prevención en la que se registró la demanda de amparo con el expediente 677/2018, mediante proveído de **veinte de junio de dos mil dieciocho**, la Jueza Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México la admitió.

Seguidos los trámites correspondientes, la Jueza del conocimiento celebró audiencia constitucional el **seis de septiembre de dos mil dieciocho**, en la que dictó sentencia, que firmó el mismo día, en el sentido de **sobresseer** en el juicio de amparo y **negar** el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitado.

SEGUNDO.—**Trámite del recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia, Servando Ávila Quintanar, por conducto de su autorizado interpuso recurso de revisión, mediante escrito presentado el **diez de septiembre de dos mil dieciocho**, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.



Mediante acuerdo de **diecinueve de septiembre siguiente**, el Magistrado presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente 331/2018; y por proveído de **veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho**, admitió el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el delegado del presidente de la República y del general secretario de la Defensa Nacional.

Luego, en sesión de **ocho de noviembre de dos mil dieciocho**, el indicado Tribunal Colegiado confirmó en la materia de su competencia la sentencia recurrida y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en razón de su competencia originaria al subsistir el tema de constitucionalidad del artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos.

TERCERO.—Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de **seis de diciembre de dos mil dieciocho**, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión y lo registró con el número 1056/2018; dispuso que este Alto Tribunal asumiera la competencia originaria para conocer del recurso de revisión principal interpuesto por el quejoso, y de la revisión adhesiva interpuesta por el delegado del presidente de la República y secretario de la Defensa Nacional; asimismo, ordenó se turnara al Ministro Eduardo Medina Mora I., integrante de la Segunda Sala, radicándolo en ésta dado que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

CUARTO.—Avocamiento ante la Segunda Sala. Mediante proveído de **once de febrero de dos mil diecinueve**, el presidente de esta Segunda Sala dictó el auto de avocamiento respectivo y envió el asunto a la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Publicación del proyecto. De conformidad con los artículos 73, párrafo segundo y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, el proyecto de sentencia se hizo público, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución General de la República; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo previsto en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se interpuso en contra de la sentencia pronunciada en un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, respecto del cual se asumió competencia originaria, y su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** Es innecesario examinar la oportunidad de la interposición de los recursos de revisión principal y adhesivo, así como la legitimidad de quienes los interpusieron, dado que el Tribunal Colegiado del conocimiento ya se ocupó de esos aspectos jurídicos, concluyendo que se interpusieron en tiempo y por parte legítima.

TERCERO.—**Consideraciones preliminares.** Los elementos necesarios para la resolución del presente asunto, son los siguientes:

I. Antecedentes.

a) Mediante contrato de reclutamiento de treinta de marzo de dos mil seis, Servando Ávila Quintanar causó alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, como soldado de infantería en el 106/o Batallón de Infantería (Campo Militar número 1-A, Ciudad de México), quedando obligado a prestar sus servicios en dicho instituto armado por el término de **tres años** y, una vez concluido éste, el contrato podría **renovarse** por un plazo improrrogable de **seis años más**.

b) El veintisiete de mayo de dos mil nueve, la Secretaría de la Defensa Nacional por conducto del comandante de Batallón, coronel de Infantería, Benigno García Hernández **renovó** el contrato de reclutamiento del quejoso, y acordó prolongar el tiempo de servicios pactado por **un máximo de seis años**; así



como seguir sujeto a las cláusulas estipuladas en el contrato de reclutamiento de treinta de marzo de dos mil seis, con fundamento en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

c) Mediante oficio SA-B154-4119 de catorce de febrero de dos mil dieciocho, el director general de Infantería comunicó al quejoso que de conformidad con el artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se le **iniciaba procedimiento administrativo** para resolver la procedencia o improcedencia de que causara baja del servicio activo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y alta en la reserva correspondiente, por contar con más de nueve años de servicios, tiempo máximo de enganche y de reenganche para permanecer en el activo para los de su empleo.

Asimismo, con fundamento en el artículo 14 de la Carta Magna, se le concedió el término de quince días hábiles a fin de que manifestara lo que a su interés legal conviniera y, en su caso, ofreciera las pruebas que considerara pertinentes para su defensa; apercibido que transcurrido dicho plazo, de no inconformarse, se le tendría tácitamente conforme con dicho procedimiento y, por ende, de su baja.

d) Por escrito presentado ante la Dirección General de Infantería el catorce de marzo de dos mil dieciocho, el quejoso formuló **alegatos**.

e) Mediante Acuerdo 46937 de doce de mayo de dos mil dieciocho, el secretario de la Defensa Nacional, con fundamento en los artículos 17 y 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ordenó que a partir del **dieciséis de mayo de dos mil dieciocho**, el quejoso **causara baja** como soldado de Infantería y del servicio activo y alta en la reserva correspondiente.

f) Inconforme Servando Ávila Quintanar promovió juicio de amparo indirecto.

II. Síntesis de los conceptos de violación.

Primero. El artículo 154, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos vulnera los artículos 5o., primer párrafo, 123, apartado B, fracciones IX y XIII y 133 constitucionales, dado que la limitante establecida



transgrede el derecho a la estabilidad en el trabajo, porque si bien se establece que los militares se registrarán por sus propias leyes, ello no implica que se encuentren desprotegidos constitucionalmente de gozar de esa prerrogativa, así la ley que los rija debe cumplir con los requisitos de la Carta Magna, y el precepto tildado como inconstitucional limita el tiempo que un soldado puede prestar sus servicios precisando que no podrá ser mayor a nueve años.

Además, de su contenido y de lo regulado por el precepto 25, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se advierte que la limitante no obedece a una disminución de las capacidades de una persona por el lapso del tiempo, pues el segundo artículo invocado considera en forma general para los individuos de tropa –como un soldado–, que se encuentran física y mentalmente aptos para poder prestar sus servicios hasta la edad de cincuenta años; por tanto, la limitante a que un soldado no pueda ser contratado por más de nueve años, no tiene relación con las capacidades del individuo, ni con la efectividad del servicio que éste aún puede prestar.

El artículo impugnado es inconstitucional porque no existe un fin válido y tampoco puede afirmarse que se trata de una medida idónea para justificar la limitante para continuar trabajando como soldado por más de nueve años, cuando por el transcurso del tiempo el ser humano consigue mayor experiencia y realiza con más destreza las actividades laborales.

En un test de proporcionalidad no se advierte que la limitante persiga un fin constitucionalmente válido, ni un beneficio social, para justificar la afectación.

Segundo. El artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos transgrede el derecho fundamental de igualdad al signar tratos desiguales en situaciones de hechos idénticas, porque limita el tiempo en que un soldado puede prestar sus servicios a la Secretaría de la Defensa Nacional en relación con los demás miembros de las Fuerzas Armadas, pues los últimos lo pueden realizar hasta en tanto cumplan la edad límite de cincuenta años de edad que señala el artículo 25 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, siendo que existe igualdad de circunstancias entre ellos, pues, pertenecen y trabajan para el ejército y tienen la misma función, consistente en salvaguardar a la República Mexicana,



lo que torna desigual el trato establecido por el precepto normativo controvertido, al no poder continuar prestando sus servicios por un periodo mayor a nueve años, sin que tal distinción supere el test de proporcionalidad.

En la exposición de motivos de dicha ley, no existe razonamiento alguno en relación con la mencionada limitante, por lo que dicha norma ostenta un vicio en el procedimiento legislativo.

Tercero. El acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho, transgrede las garantías de audiencia y debido proceso al darlo de baja de su trabajo, sin atender todas y cada una de las manifestaciones que formuló dentro del plazo de quince días que le fueron concedidos para tal efecto, porque la autoridad responsable únicamente tomó en cuenta las manifestaciones que formuló en el escrito de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, pero no realizó alguna referencia al escrito de catorce de marzo siguiente al no efectuar análisis en relación con lo manifestado.

Cuarto. El acuerdo de inicio de procedimiento se encuentra indebidamente fundado, porque la Dirección General de Infantería citó diversos preceptos normativos compuestos por fracciones, sin precisar ni transcribir las aplicables al caso, en donde sustentó la facultad del general secretario de la Defensa Nacional para instruir el procedimiento de baja incoado en contra del quejoso.

El oficio de catorce de febrero de dos mil dieciocho también adolece de una falta de fundamentación en relación con las normas que contemplen la existencia del procedimiento administrativo de baja.

Quinto. El acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho es certificado por una autoridad que no fundamentó la facultad que ejerce, y debe tenerse como una copia simple, concluyendo que se ostenta de una firma impresa pero no así una autógrafa, lo que conlleva demostrar la evidente violación del artículo 3, primer párrafo, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con el artículo 16 constitucional.

Sexto. El acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho le fue notificado al quejoso fuera del plazo de tres meses que tenía la autoridad para concluir el



procedimiento administrativo, vulnerando sus derechos fundamentales y garantías individuales, toda vez que a dicha fecha habían caducado las facultades de la autoridad responsable.

III. Consideraciones de la sentencia recurrida.

• **Certeza de los actos reclamados.** Son ciertos los actos atribuidos a la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, secretario de Gobernación y director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación, consistentes en la discusión, votación, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, concretamente, el párrafo segundo del artículo 154.

Es cierto el acto que se atribuye al secretario de la Defensa Nacional, consistente en la emisión del Acuerdo 46937 de doce de mayo de dos mil dieciocho, por el cual, decretó la baja del servicio activo del instituto armado del quejoso y alta en la reserva correspondiente, por contar con más de nueve años de servicio y que, constituye el primer acto de aplicación del párrafo segundo del artículo 154 controvertido.

• **Causal de improcedencia fundada.** Resulta fundada la causal de improcedencia hecha valer por el director general adjunto del Diario Oficial de la Federación y el secretario de Gobernación, porque el quejoso no impugna por vicios propios el refrendo y publicación del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; por lo que, procede sobreseer respecto de los actos precisados y atribuidos a dichas autoridades.

• **Causal de improcedencia infundada.** Resultan infundadas las causales de improcedencia hechas valer por el secretario de la Defensa Nacional y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, porque:

– Del contrato de enganche de treinta de marzo de dos mil seis, no se advierte que haya sido aplicado al quejoso el contenido del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos.



– En autos se encuentra acreditada la existencia del Acuerdo 46937, de doce de mayo de dos mil dieciocho, en el que con fundamento en los artículos 17 y 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se resolvió que el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, el quejoso causó baja del servicio activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas; por lo que, el promovente cuenta con interés para acudir a la presente vía a combatir la constitucionalidad del citado artículo por habersele aplicado.

Es infundada la causal de improcedencia del secretario de la Defensa Nacional, en virtud de que opera una excepción al principio de definitividad, al haberse reclamado la constitucionalidad del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Por otra parte, es infundada la causal de improcedencia hecha valer por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues el que no se formulen conceptos de violación contra la promulgación de la disposición reclamada por vicios propios, no hace improcedente el juicio, ya que sólo es necesario que se expresen, como en el caso, argumentos dirigidos a controvertir la norma general que se combate.

Es infundada la causa de improcedencia del secretario de defensa, porque se advierte que la parte quejosa sí formuló conceptos de violación encaminados a combatir la legalidad del acuerdo reclamado.

• **Estudio de la inconstitucionalidad.** Es infundado el argumento de la parte quejosa, en el que aduce que el párrafo segundo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, transgrede el derecho de **estabilidad en el trabajo**.

El artículo 123 de la Constitución establece las reglas que regulan las relaciones de trabajo, identificando dos apartados, el A y el B.

El **apartado B**, norma los derechos y obligaciones que surgen de las relaciones entre los **poderes y sus trabajadores**, regulado por la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**; destacando que, en este apartado, el legislador trató de equiparar dichas relaciones a los de naturaleza laboral en



beneficio y protección de los trabajadores, considerando al Estado como un patrón *sui generis*.

No obstante, la **fracción XIII, apartado B, del artículo 123**, de la Carta Magna, **excluye** del referido régimen a los **militares**, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, los cuales **se gobernarán por sus propias leyes y ordenamientos**; de ahí que, la relación que guardan éstos con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa.

Para entender el porqué de la exclusión y consecuente régimen especial en que se ubican los militares, se trae al caso, las consideraciones sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 11/94, que originó la jurisprudencia 24/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA."

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el régimen de excepción en que se ubican los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, encuentra sustento en las atribuciones encomendadas por diversas leyes a dichos grupos, siendo sustanciales para el orden, la estabilidad y defensa de la nación; por lo que, su control, requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo; de ahí que, éstos no gocen de determinados derechos connaturales a las relaciones laborales que regulan los apartados A y B del artículo 123 constitucional y se rijan por sus propias leyes.

El criterio que antecede, fue reiterado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que originó la jurisprudencia 106/2010, de rubro: "POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA."



En ese orden de ideas, el hecho de que los militares no gocen de estabilidad laboral, no implica la ruptura abrupta de las relaciones que guardan con las instituciones castrenses; de ahí que, el legislador haya señalado los supuestos por los cuales cesa o termina de manera justificada el rompimiento de esa relación, incluso, a pesar de que la misma sea injustificada o no se ubique en los supuestos previstos por la norma, el gobernado tiene a su alcance medios de defensa para cuestionar tales actos.

Por tanto, el legislador, al señalar que el tiempo total máximo que pueden prestar sus servicios los soldados y cabos (sic) es de nueve años (contrato determinado), de manera alguna transgrede el principio de estabilidad en el empleo, pues la fijación de un plazo concreto, obedece a los requerimientos del propio Estado, en el entendido de que, el término de un contrato de conformidad con las condiciones estipuladas, no constituye una transgresión al principio de referencia, puesto que atiende a las necesidades del Estado.

Por otra parte, en relación **con el principio de igualdad** en su aspecto formal o jurídico y no sustantivo o de hecho, que se alega.

El artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su **primer párrafo**, dispone que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene la facultad de **reenganchar** al personal de cabos y soldados de las clases de arma y servicio, que hayan cumplido su **contrato de enganche**, si estima utilizables sus servicios; caso contrario, dichos elementos causarán baja en el servicio activo y alta en la reserva correspondiente.

El **segundo párrafo** señala que, en el caso de los soldados, el total de tiempo de servicios de sus contratos de enganche y los de reenganche, será máximo de **nueve años**.

Así, el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos señala que, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen como misiones generales: I. Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación. II. Garantizar la seguridad interior. III. Auxiliar a la población civil en los casos de necesidades públicas. IV. Realizar acciones cívicas en casos de necesidades públicas. V. En caso de desastre



prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Para cumplir con las misiones que anteceden, que justifican la propia existencia del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, de conformidad con los artículos 148 bis y 149 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como 1 y 3 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se advierte que la figura del reclutamiento es el medio o instrumento que se instituyó para la captación, identificación y selección de los aspirantes a causar alta en dichas instituciones armadas, con la finalidad de encontrar a los elementos con las características físicas, de personalidad e intelectuales para cumplir eficientemente con sus funciones; de ahí que, un adecuado reclutamiento adquiera especial relevancia en todos los niveles de mando.

El artículo 4 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, señala que el reclutamiento en tiempo de paz se realizará por medio de contrato, bajo las modalidades siguientes: a) Alta en el Sistema Educativo Militar como discente para su formación, b) Alta en las unidades como soldados en las diferentes armas y servicios y, c) Alta en las dependencias e instalaciones como oficiales, clases y soldados de la clase auxiliar.

Dadas las características de las misiones generales que tiene a su cargo el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, requieren de una rígida disciplina jerárquica, motivo por el cual, el legislador estableció la figura de los "grados militares", la cual, tiene por objeto el ejercicio de la autoridad, que se subclasifica a su vez en: I) de mando militar; y, II) de actividad técnica o administrativo.

En ese orden, el artículo 128 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dispone la clasificación de los grados en la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que consiste en: I. Generales; II. Jefes; III. Oficiales; y, IV. Tropa.

En tanto, el artículo 129 de la ley orgánica antes citada, señala los grados en orden decreciente: I. Generales en el Ejército y Fuerza Aérea: A. General de División; B. General de Brigada o general de Ala; y C. General Brigadier o general de Grupo. II. Jefes en el Ejército y Fuerza Aérea: A. Coronel; B. Teniente



coronel; y C. Mayor. III. Oficiales en el Ejército y Fuerza Aérea: A. Capitán primero; B. Capitán segundo; C. Teniente; y D. Subteniente. IV. Tropa en el Ejército y Fuerza Aérea. A. Clases. a. Sargento primero; b. Sargento segundo; y c. Cabo; y b. Soldado.

Los cuadros de jefes, oficiales y sargentos (primero y segundo), de conformidad con el artículo 141 de la ley orgánica de que se trata, se integrarán con personal graduado en los establecimientos de educación militar, requisito que según se advierte, no es exigible al cabo y al soldado.

Importa destacar, que el Ejército Mexicano se constituye por armas y servicios; los primeros, son los componentes cuya misión principal es el combate; los segundos, tienen por objeto medular, satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades.

De esta manera, los militares, atendiendo a la clase de servicios que desempeñan, se clasifican a su vez en: I. De Arma; II. De servicios; III. Auxiliares.

Los militares de arma y de servicios, se educan técnicamente para el mando, adiestramiento y conducción de unidades, radicando la diferencia en que los primeros, son para unidades de combate; en tanto, los segundos, para las unidades de servicio y el desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales que corresponde llevar a cabo al servicio al que pertenezcan.

La carrera de ambos se considera profesional y permanente, **excepción hecha de los cabos y soldados**, pues de conformidad con el artículo 145 de la ley orgánica que rige al Ejército, los servicios en el activo de estos dos últimos, estarán sujetos a las condiciones del contrato correspondiente.

Por su parte, los militares auxiliares, desempeñan actividades técnicas y profesionales exclusivamente en los servicios del Ejército y Fuerza Aérea, en el entendido de que, hasta en tanto pertenezcan a dicha clase, su permanencia será fijada por el contrato respectivo; sin que se soslaye el hecho de que, aun cuando cuenten con conocimientos técnicos o profesionales, éstos no derivan de los establecimientos de educación militar.



Como se ve, los cuadros de jefes, oficiales y tropa, pueden pertenecer a la clase de servicios de arma, servicio y auxiliares; sin embargo, los dos primeros cuadros (jefes y oficiales); así como sargentos primero y segundo que pertenecen al cuadro de tropa, necesariamente se integran con personal graduado por el sistema educativo militar, motivo por el cual, se consideran de carrera profesional y permanente, puesto que se educan técnicamente para ello, acorde a las necesidades y objetivos de las Fuerzas Armadas, **situación que no ocurre en el caso de soldados**, cabos y el cuadro de auxiliares; de ahí que, el servicio de estos tres últimos únicamente se sujete a las condiciones del contrato correspondiente.

Al respecto, el artículo 35 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, define al contrato de enganche como el documento que establece la relación jurídico-administrativa entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el aspirante, en el cual, se estipulan las obligaciones y los derechos de este último que, al causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cualquiera de las modalidades, contrae al momento de aprobarse dicha alta.

No obstante lo anterior, el tipo de alta que se elija, define el fin u objetivo que se persigue.

En efecto, en el caso del alta en el Sistema Educativo Militar, la persona interesada, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su reglamento, ingresa para estudiar y prepararse acorde a las necesidades y fines de las instituciones castrenses.

En el alta en las dependencias e instalaciones como oficiales, clases y soldados de la clase auxiliar, los elementos integrantes se afilian para prestar sus servicios técnicos y profesionales al Ejército y Fuerza Aérea; y, deben cubrir determinados requisitos.

En caso de alta en las unidades como soldados en las diferentes armas y servicios, obedece a la voluntad de las personas de querer prestar sus servicios en las fuerzas armadas; de ahí que el artículo 149 de la Ley Orgánica del Ejér-



cito y Fuerza Aérea Mexicanos, señale que el reclutamiento de personal de tropa (en el que se encuentra el grado de soldado), se llevará a cabo por conscripción y por enganche voluntario, pues para acceder a dicho grado, no se requieren características específicas (ser egresado de una instalación educativa militar o bien, tener conocimientos técnicos y profesionales que requiera el Ejército), sino que basta con firmar el contrato respectivo, manifestando precisamente su conformidad para permanecer en las Fuerzas Armadas en un tiempo determinado, sin que pase desapercibido, que el interesado tiene a su alcance las diversas modalidades para causar alta, siempre que cumpla con los requisitos que cada una señale.

Si bien el grado de soldado constituye el primer escalafón dentro de la jerarquía militar, la asignación de uno u otro grado de una persona al ingresar y darse de alta en el Ejército, depende de la modalidad que adoptó, pues, por ejemplo, en el caso de quienes accedan a las instituciones educativas militares, se les concede cierto grado atendiendo al conocimiento que tienen y adquirieron en su formación, situación que acontece también para el cuadro auxiliar, caso en el que se toma en consideración el conocimiento técnico o profesional no militar.

De ahí que, contrario a lo expuesto por el quejoso, un soldado en relación con los diversos grados de la escala jerárquica militar no se encuentra en igualdad de condiciones o circunstancias; por ello, el párrafo segundo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, de manera alguna transgrede el principio de igualdad ante la ley, pues la limitante obedece a que dicho personal no es de carrera, por lo que, no adquiere el derecho de permanencia, estando sujeta la prestación de servicios de los soldados a las necesidades del propio Ejército y del contrato que al respecto se generó.

A mayor abundamiento, el hecho de que los militares de arma y servicio, que ostenten el grado de sargentos (y a partir de ahí, los subsecuentes grados), se considera profesional y permanente su carrera, obedece a que su preparación deriva de las propias instalaciones educativas castrenses, esto es, acorde a las necesidades, objetivos y especificidades que la propia institución demanda, lo que no ocurre, en el caso de soldados y cabos.

Sin que obste a lo anterior, que aun y cuando el soldado constituye el primer grado (o el grado más bajo, según se vea de forma ascendente o descen-



dente), éste puede acceder a los distintos grados establecidos en la jerarquía militar, siempre que cumpla con los requisitos que para cada uno de ellos exija la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; por tanto, los soldados en igualdad de oportunidades, tienen el derecho de obtener un ascenso al grado inmediato; de ahí que no asista la razón a la parte quejosa, en el sentido de que el precepto impugnado vulnera el derecho fundamental de igualdad.

Consecuentemente, al no encontrarnos en una igualdad de circunstancias o de hecho, resulta innecesario realizar el estudio relativo a si dicha distinción supera el test de proporcionalidad, como aduce el quejoso.

Resulta relevante destacar, que el instituto armado realiza sus operaciones, a través de una estructura que comprende diferentes niveles de mando, para ello, requiere de una escala jerárquica, donde ciertos elementos lleven a cabo actividades de dirección y otros de ejecución, lo que en modo alguno, resulta violatorio del derecho fundamental de igualdad, dado que la Suprema Corte de Justicia ha determinado que, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos se encuentren siempre y en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que impide que normas llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad, al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o propicien efectos semejantes sobre quienes se encuentran en situaciones dispares.

En ese sentido, si encontrarse en un grado o en otro implica ubicarse en una situación dispar, no es imperativo que para los elementos de los diferentes grados se establezca el mismo tratamiento, sino que, al contrario, se exigirá un trato desigual, en virtud de las diferencias que implican las actividades de los grados; considerar lo contrario, llevaría a restar eficiencia a una organización, que para su correcto funcionamiento requiere de un sano respeto a la cadena de mando.

Tampoco asiste la razón a la parte quejosa, al referir que la limitante contenida en el párrafo segundo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, **no tiene justificación**, cuando de lo dispuesto en el artículo 25, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas



Armadas, se advierte que el legislador estableció como edad límite para permanecer en el activo, respecto a los individuos de tropa (en el que incluye el grado de soldado), los cincuenta años, en la medida de que, a su parecer, dicha limitante tiene justificación puesto que conforme pasa el tiempo, se ven disminuidas las capacidades físicas.

Se dice esto, porque la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tiene un objeto distinto al de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

La primera, regula la misión, integración, composición, grados, clasificaciones, recursos materiales, económicos y animales; así como, aspectos administrativos relacionados con el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

La segunda, regula aspectos de seguridad social (prestaciones económicas y en especie) a que tienen derecho los miembros del Ejército y sus derechohabientes; así como, lo relativo a la administración de fondos y patrimonios para dichos aspectos.

La edad límite que impone el artículo 25, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, es relativa al retiro, figura que consiste en la facultad que tiene el Estado y que ejerce por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causas previstas en dicho ordenamiento.

Al respecto, el artículo 25 (sic) de la Ley del Instituto de Seguridad Social referido en el párrafo que antecede, señala como causas de retiro: I. Llegar a la edad límite; II. Quedar incapacitado en acción de armas o como consecuencia de las lesiones recibidas en ella; III. Quedar incapacitado en otros actos del servicio o como consecuencia de ellos; incluyendo la incapacidad que se produzca al trasladarse el militar directamente de su domicilio al lugar donde preste sus servicios, así como el retorno directo de éste a su domicilio particular; IV. Quedar incapacitado en actos fuera del servicio; V. Estar imposibilitados para el desempeño de las obligaciones militares, por enfermedad que dure más de seis meses, pudiendo el secretario de la Defensa Nacional o, en su caso, el de Marina prorrogar este lapso hasta por tres meses más con base en el dictamen expedido por dos médicos militares o navales en activo, en el que se establezca



la posibilidad de recuperación en ese tiempo; y, VI. Solicitarlo después de haber prestado por lo menos veinte años de servicios.

En tanto, el párrafo segundo del artículo 154 controvertido, regula la duración de la contratación de los servicios de los soldados, sin que ello implique el desconocimiento de derechos de seguridad social, de ahí que no asiste razón a la parte quejosa, pues el hecho de que el legislador haya impuesto el término de nueve años, como plazo total en que pueden ser contratados y reenganchados los soldados, obedece a las necesidades del Ejército dadas sus funciones.

En las relatadas consideraciones, lo procedente es negar al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, en contra del artículo 154, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

• **Estudio de legalidad del acto reclamado.**

En lo referente a que el acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente, es infundado porque la Dirección General de Infantería sí cuenta con atribución de intervenir en la baja del servicio activo del quejoso y alta en la reserva correspondiente.

La resolución reclamada se encuentra debidamente fundada en el Acuerdo 46937 de doce de mayo de dos mil dieciocho con los artículos 14, 18 y 29, fracciones I y IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 16, 17, 32 y 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; así como 3, 6, 7, fracción VII, apartado A, 8, 9 y 28 fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, y no existe obligación de que transcribiera la parte correspondiente, (aunque ello sí lo realizó), con la finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden.

Sin que obste a lo anterior, el hecho de que la citada responsable, no hubiera invocado en la resolución combatida, el artículo 170, fracción II, punto G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que prevé que la baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas instituciones y procederá por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional; para los soldados y cabos, por la rescisión del contrato de engan-



che o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para dichas instituciones, porque el artículo 154 de la referida ley, estatuye la facultad del secretario de la Defensa Nacional, para reenganchar al personal de cabos y soldados de las clases de armas y servicio, que hayan cumplido su contrato de enganche, si estima utilizables sus servicios; caso contrario, dicho personal causará baja en el servicio activo y alta en la reserva correspondiente, en el entendido de que, el tiempo total de servicios de los contratos de enganche y de reenganche, será como máximo de nueve años.

Máxime, que al hoy quejoso se le otorgó su garantía de audiencia, de la que hizo uso, tan es así, expresó los alegatos que estimó pertinente ante la responsable, como se advierte del contenido del escrito presentado el catorce de marzo de dos mil dieciocho.

También, es **infundado** que no se respetó la garantía de audiencia y debido proceso del quejoso, pues, contrario a lo que manifiesta, sí se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento, previo a la emisión de la resolución reclamada.

Por otra parte, es **fundado pero inoperante** el argumento que vierte la parte quejosa, referente a que la resolución reclamada se encuentra indebidamente motivada, porque el **secretario de la Defensa Nacional al emitir la resolución reclamada**, efectivamente no realizó pronunciamiento alguno respecto del escrito de alegatos que presentó el impetrante al procedimiento administrativo de baja incoado en su contra; sin embargo, a nada práctico conduciría conceder al quejoso el amparo, pues lo que se argumenta en el mismo es ineficaz.

Es **infundado** el argumento del quejoso, referente a que el Acuerdo 46937 de doce de mayo de dos mil dieciocho se le notificó en copia certificada, porque, la certificación de las copias del Acuerdo 46937 de doce de mayo de dos mil dieciocho, no constituye un acto administrativo, sino que se anexó a la notificación que se practicó al hoy quejoso de tal acto, motivo por el cual, no debe de reunir los elementos y requisitos que señala el artículo 3 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como erróneamente alega el impetrante.



Por tanto, al resultar inoperantes, infundados y fundado pero inoperante, los conceptos de violación, procede negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.

IV. Síntesis de los agravios de la revisión principal.

Primero. La sentencia recurrida es inconstitucional al resolver, bajo una distinción irrelevante, que el segundo párrafo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no transgrede la garantía de igualdad, sin advertir que, en el aspecto notable para el estudio de dicha norma, existe igualdad de circunstancias en relación con el soldado y los demás miembros de la milicia, situación que demuestra que dicho artículo trata de forma discriminatoria a los soldados.

– Acota que el derecho a la estabilidad laboral o permanencia que aduce el Juzgado de Distrito sólo le es reconocido a través de la ley a los miembros que provienen de instituciones educativas militares, pero eso es precisamente de lo que se dolía el recurrente, pues la limitación legal va en contra del hecho de que dicho derecho se encuentra reconocido constitucionalmente.

– El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, advierte una clara diferencia entre los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y los elementos de la milicia, pues en cuanto hace a los primeros, en caso de ser separados de sus funciones y resolverse dicha separación sólo será posible indemnizarlos, sin que sea viable reincorporarlos al servicio; lo cual no acontece con los miembros de la milicia, los cuales en caso de ser separados irregularmente de sus funciones, es constitucionalmente válido que sean reestablecidos en sus funciones.

– La posibilidad de ser reincorporados por una ilegal separación permite una interpretación a contrario sensu de dicho dispositivo constitucional, de la que se colige que un miembro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos sólo puede ser separado de sus funciones por causa justificada; interpretación que obliga al exegeta a reconocer que los elementos de la milicia tienen derecho a que les sea incorporado dentro de su esfera jurídica el derecho de estabilidad en el empleo o de permanencia, el cual podrán hacer valer cuando consideren que



han sido separados de forma irregular de sus funciones, exigiendo que en caso de ser así, se le reestablezca en las mismas.

– El Juzgado de Distrito pasó por alto que si bien es cierto existen diferencias entre los soldados y los demás miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, no toda diferencia debe ser considerada relevante para determinar si el segundo párrafo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos transgrede la garantía de igualdad; es decir, no basta que se determine una diferencia entre las situaciones sujetas a comparación para concluir que las mismas son distintas, sino que es necesario que dicha diferencia se relacione directamente con el trato que se aduce discriminatorio y que es motivo de control judicial.

– La diferencia de trato que se le otorga a un soldado radica en la limitante que se establece en relación con el tiempo que podrá laborar para la Secretaría de la Defensa Nacional, y para concluir si se está ante un trato discriminatorio, deben precisarse los aspectos que se consideran relevantes para determinar si existe o no una igualdad de circunstancias entre los soldados y los demás miembros de la milicia, para en caso de resultar positivo dicho análisis, proseguir con el estudio de la justificación y razonabilidad de dicha medida.

– Existen actividades específicas asignadas a las diferentes clases de miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, pues ésta es una consecuencia directa de la división del trabajo y, por tanto, una diferencia que resulta importante para regular la retribución que debe asignarse a cada clase, sin que ello se vincule directamente con el tiempo en el que cada una podrá laborar para la Secretaría de la Defensa Nacional.

– Las capacidades cognitivas y la destreza en las mismas que tengan los sujetos que aspiran ser integrantes del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos justifican que se les asignen puestos y salarios diferentes, pero no que, en relación con los mismos, se establezca un mayor o menor tiempo en el que podrán laborar como tales, lo que demuestra que la consideración del Juzgado de Distrito se encuentra bastante alejada del derecho.

– La inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no puede ser estudiada a la luz



de la diferencia cognitiva que presentan los diferentes miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ya que dicha diferencia sólo guarda un vínculo con el puesto y salario al que se puede tener acceso, y el único elemento relevante para el estudio de dicho artículo es el ser miembro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, con independencia del rango que se ocupe.

– El trato desigual tampoco encuentra su justificación en la exposición de motivos que dio origen a la norma tildada de inconstitucional, dado que en la misma no se hace mención alguna de la razón del porqué se estableció dicha medida, siendo aún más patente que el trato discriminatorio en perjuicio de los soldados no tiene un sustento objetivo y que por tanto, carece de razonabilidad; pues del texto normativo no es posible inferir por qué el legislador limitó el tiempo en que un soldado puede laborar como tal, impidiendo que pueda hacer una vida de dicho tipo de trabajo, pues técnicamente le permite estar en el mismo por un determinado tiempo, sin tomar en cuenta sus capacidades físicas y mentales para prestar el servicio.

Segundo. La diferencia que señala el Juzgado de Distrito entre los soldados y los demás miembros de la milicia, que justifica un trato distinto, no se encuentra entre los soldados y los cabos, lo que demuestra que los primeros se encuentran sometidos a un trato discriminatorio.

– La Jueza de amparo desarrolló un análisis con base a los requisitos que se requieren para la contratación de los elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, precisando que existe la diferencia de requisitos a razón del conocimiento militar, técnico o profesional; sin embargo, pasó por alto que dicha diferencia no se presenta entre los soldados y los cabos, lo que demuestra que aun cuando se pudiera justificar la limitante y el trato diferenciado entre los soldados y los demás miembros de la milicia, no es posible llegar a tal conclusión entre los soldados y los cabos.

– Acorde con el texto de la sentencia recurrida, tanto en los soldados como en los cabos concurren las circunstancias siguientes: pertenecen al grado de tropa; pueden pertenecer al servicio de armas; no le son exigibles los requisitos de provenir de una institución educativa militar o poseer conocimientos técnicos o profesionales; no son considerados personal de carrera ni le es reconocido el de-



recho de permanencia (lo anterior, desde una perspectiva de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, pues constitucionalmente les es reconocido dicho derecho a todos los miembros de la milicia); y, se rigen por el contrato que al respecto se genere.

– En ese sentido, si ambos elementos son iguales en cuanto a la diferencia que consideró la juzgadora como relevante para justificar el trato discriminatorio que se contiene en la porción normativa tildada de inconstitucional, es posible afirmar que son comparables para efectos del análisis de la constitucionalidad de la referida norma a la luz de la garantía de igualdad.

– Precisado el punto de igualdad, existe un trato distinto entre uno y otro miembro de la milicia, pues limita el tiempo de contratación de los soldados; lo que no acontece con los cabos, los cuales no se encuentran limitados temporalmente para continuar laborando para la Secretaría de la Defensa Nacional.

– **Tercero.** La sentencia que se recurre es inconstitucional, toda vez que pasa por alto que el derecho de estabilidad o permanencia de los miembros de la milicia se desprende del derecho humano a la libertad de trabajo contenido en el artículo 5o. de la Constitución Federal, así como de la interpretación a contrario sensu del artículo 123, primer y segundo párrafos, apartado B, fracción XIII.

– En la sentencia de amparo se transcribe, en la parte que interesa, las consideraciones de la contradicción de tesis 11/94, de la que se tiene que a la fecha de dicho criterio el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, excluía a cuatro grupos distintos de los principios establecidos en las demás fracciones del precepto en comento, pues conforme a principios de derecho internacional la legislación nacional debería limitar hasta qué punto aplicaría a las fuerzas armadas y a la policía las referidas garantías, lo cual se expresó para sustentar que dicha exclusión conlleva que la relación entre el Estado y dichos sujetos es de naturaleza administrativa, pues se requiere una rígida disciplina jerárquica.

– Los criterios jurisprudenciales 24/95 y 106/2010, en lo que al caso interesa, hacen referencia a los elementos de policía y en relación con los mismos,



concluyen que su relación con el Estado es de carácter administrativa y que dado su régimen especial no tienen derecho de estabilidad en el empleo e inmutabilidad de las condiciones de permanencia; todo lo cual el Juzgado de Distrito lo hizo suyo para sostener que en iguales condiciones se encuentran los miembros de la milicia, consideraciones que se basaron en criterios que se sostuvieron en relación con los elementos de policía, los cuales constitucionalmente tienen vedado el derecho a la estabilidad en el empleo o de permanencia, pues expresamente se señala que en caso de que se determine que la separación de sus funciones fue llevada a cabo mediante un acto sin justificación, no es posible su reincorporación.

– Sin embargo, no debe olvidarse que dicha situación no es similar a la de los miembros de la milicia que no pueden ser separados de sus funciones de forma injustificada, dado que de actualizarse dicho supuesto, tiene la posibilidad de ser reincorporado en sus funciones, pues los mismos solamente pueden ser separados por causas justificadas, afirmación que se quiera o no, trae implícita el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral o de permanencia, contrario a lo sustentado por el a quo; por lo que, sobre ese derecho es posible realizar un análisis de la constitucionalidad del texto impugnado.

– La sentencia que se recurre transgrede el artículo 17 de la Constitución Federal, pues en ella se renuncia a realizar un test de proporcionalidad sobre el artículo impugnado, bajo la consideración de que los miembros de la milicia no tienen el derecho a la estabilidad laboral o permanencia.

Cuarto. La sentencia recurrida es ilegal, dado que es posible e incluso necesario una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 25, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y el segundo párrafo del artículo 154 de la ley impugnada, de lo cual se advierte lo irracional que resulta lo dispuesto en el último dispositivo en mención.

– Si bien es cierto que las citadas normas regulan objetos diversos, no menos cierto es que ello no es impedimento para realizar una interpretación sistemática de las mismas, pues convergen en el mismo orden normativo e incluso, regulan una misma situación, por lo que el hecho de que el artículo 25, primer párrafo, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas



Mexicanas, establezca que la edad de retiro de un soldado es de cincuenta años, permite advertir que la limitante establecida en el segundo párrafo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, no obedece a la disminución de capacidades del soldado.

– El artículo 25 de la ley aludida considera que aquellos que pertenecen al rango de tropa son aptos para prestar sus servicios hasta la edad de cincuenta años, de ahí que pueda concluirse que la limitante de que un sujeto sólo pueda laborar por máximo nueve años como soldado no tenga una justificación en las capacidades del individuo, ni menos con la efectividad de su servicio; por tanto, la limitante en el contenido es inconstitucional y en una interpretación pro persona, debe preferirse el texto del diverso 25, fracción I, de Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Quinto. La sentencia recurrida es ilegal al concluir que basta que el inicio del procedimiento se fundamente en los artículos 14 de la Carta Magna y 28, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, pues pasa por alto que dicho procedimiento tiene por efecto rescindir la relación jurídica existente entre el recurrente y la secretaría, por lo que dicho acto necesariamente debe fundamentarse en el artículo 170, primer párrafo, fracción II, letra G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

– Los efectos de la renovación de contrato de reclutamiento fenecieron el treinta de marzo de dos mil quince; sin embargo, el recurrente permaneció laborando como soldado para la Secretaría de la Defensa Nacional hasta la fecha en que le fue notificado el acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho, mediante el cual el secretario de la Defensa Nacional ordena que cause baja del servicio activo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho; por lo que, es evidente que continuó laborando como soldado después de fenecido el término establecido en la referida renovación de contrato de reclutamiento, lo que trae consigo el nacimiento de una nueva relación entre éste y la secretaría, la cual puede entenderse de dos maneras distintas, por un acuerdo tácito de las partes que acordaron sujetarse a una nueva relación jurídica, o bien, renovar los términos de la anterior.

– Por efecto de la garantía de seguridad jurídica no es posible desconocer la relación surgida entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el recurrente,



durante el plazo comprendido del treinta y uno (sic) de febrero de dos mil quince (día siguiente al diverso en el que perdió efectos la renovación del contrato de reclutamiento) al siete de junio de dos mil dieciocho (día en el que el recurrente fue formalmente separado de sus labores), pues el hecho de que el recurrente permaneciera como soldado un tiempo superior al que establece inconstitucionalmente el segundo párrafo del artículo 154 de la ley aludida, no anula el nacimiento o continuidad de la relación que se tuvo por el plazo antes referido e incluso, demuestra que no tuvo aplicación dicho dispositivo sino hasta la emisión del acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho.

Sexto. La sentencia recurrida es ilegal, pues pasa por alto que por efecto de la garantía de seguridad jurídica es necesaria la precisión de los fundamentos jurídicos que se contienen en los actos de molestia, lo cual implica la cita exacta de la fracción, inciso o subinciso que se considera aplicable al caso en concreto; lo cual no aconteció en el acuerdo de inicio del procedimiento.

Séptimo. La sentencia recurrida es ilegal al concluir que el acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho, se encuentra debidamente fundado; sin embargo, pasó por alto que en el mismo omite la cita del artículo 170, primer párrafo, fracción II, letra G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el cual expresamente refiere que la baja de un soldado debe ser dictada por acuerdo del general de la Defensa Nacional; lo que demuestra la necesidad de que el mismo se encuentre dentro de la fundamentación.

Octavo. La sentencia recurrida es ilegal, pues pasó por alto que el acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho, se encuentra fundamentado en normas de carácter complejo sin que las mismas fueran transcritas en la parte correspondiente, pues únicamente se tiene una referencia genérica que en nada subsana su ilegalidad, y no es suficiente para tenerlo por debidamente fundado y motivado.

Noveno. La sentencia recurrida es ilegal al considerar que basta que se señale que una copia es certificada para que se otorgue a la misma tal calidad, pasando por alto que es necesario que en dicho acto se contengan los fundamentos que permitan advertir que la persona que certifica dentro de su esfera de competencia tiene la facultad de dar fe de que las mismas corresponden a sus originales, pues tal acto no puede ser realizado por cualquier persona; ac-



tuar que trajo como consecuencia el reconocimiento de forma ilegal de una firma como autógrafa a pesar de que a todas luces es facsimilar.

– Existe contradicción del Juzgado de Distrito, pues por un lado afirma que la certificación produce consecuencias jurídicas, y que éstas son dar por sentado que la copia que se certifica es fiel reproducción de su original; mientras por otro lado aseverar que únicamente tiene el carácter de un anexo, no el de acto administrativo.

Décimo. La sentencia recurrida es ilegal al incumplir el principio de congruencia externa, pues omite el análisis de lo referido por el recurrente en el sentido de que el segundo párrafo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos requiere de una motivación reforzada o, aunque sea, de una motivación, lo cual no se efectuó por el órgano legislativo.

– Atendiendo a la causa de pedir, esto es, el análisis de la constitucionalidad del artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a la luz de la motivación legislativa que el mismo debió guardar, la Jueza de amparo quedaba obligada a realizar el estudio respectivo, a fin de dar solución completa a la petición del recurrente.

– El hecho de que en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional establezca que los militares se regirán por sus propias normas, no implica que los mismos se encuentren desprotegidos constitucionalmente, pues la ley que los rija debe cumplir con los requisitos que la Carta Magna establezcan en la materia.

– El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, advierte una clara diferencia entre los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y los elementos de la milicia, pues en cuanto hace a los primeros, en caso de ser separados de sus funciones y resolverse dicha separación sólo será posible indemnizarlos, sin que sea viable reincorporarlos al servicio; lo cual no acontece con los miembros de la milicia, los que en caso de ser separados irregularmente de sus funciones, es constitucionalmente válido que sean reestablecidos en sus funciones.



– La posibilidad de ser reincorporados por una ilegal separación permite una interpretación a contrario sensu de dicho dispositivo constitucional, de la que se colige que un miembro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos sólo puede ser separado de sus funciones por causa justificada; interpretación que obliga al exegeta a reconocer que los elementos de la milicia tienen derecho a ser incorporados dentro de su esfera jurídica, el derecho de estabilidad en el empleo o de permanencia, el cual podrán hacer valer cuando consideren que han sido separados de forma irregular de sus funciones, exigiendo que en caso de ser así, se le reestablezca en las mismas.

– Luego, toda vez que los soldados son miembros de la milicia que sólo pueden ser separados por causa justificada, debe concluirse que toda causa puede y debe ser sujeta de control constitucional al ser limitante directa al derecho de estabilidad laboral o permanencia.

Décimo primero. La sentencia recurrida es ilegal al incumplir el principio de congruencia externa, pues omite el análisis de lo referido por el recurrente en el sexto concepto de violación relativo a que habían caducado las facultades de las autoridades responsables a la fecha en que fue notificado el acuerdo de doce de mayo de dos mil dieciocho.

V. Síntesis de los agravios de la revisión adhesiva.

• **Primero.** Son acertados los razonamientos hechos valer por la a quo mismos que sirvieron para decretar el sobreseimiento del juicio de amparo, en virtud de que ello impide entrar al estudio de fondo.

• **Segundo.** En el asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, porque el acto reclamado constituye un acto derivado de otro consentido, en virtud de que el quejoso se duele de que le fue girada su baja del activo del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, al haberse colocado en el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

• El treinta de marzo de dos mil seis, el quejoso firmó un contrato de reclutamiento para prestar sus servicios como soldado de infantería por el término de tres años, el cual no es renunciable o modificable y una vez renovado dicho



contrato, el interesado podría solicitar su separación del activo en cualquier momento, de igual forma el veintisiete de mayo de dos mil nueve, suscribió la renovación del contrato de reclutamiento, por lo que, prevaleció su voluntad y consentimiento de las partes contratantes.

• **Tercero.** Son infundados los argumentos expuestos por el quejoso, donde refiere que el artículo impugnado vulnera los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 4o., 123, apartado B, fracción IX, y 133 de la Constitución Federal, 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, porque desde que ingresó tuvo pleno conocimiento de la forma y términos en los que se celebró el contrato al causar alta en la fuerza armada, y el tiempo de permanencia del mismo, de ahí que no sea procedente el control de constitucionalidad y convencionalidad.

• **Cuarto.** Son infundados los argumentos del quejoso, toda vez que pierde de vista que respecto de las fuerzas armadas se instauró un régimen jurídico de excepción, por ende no puede soslayarse el mandato constitucional en el sentido de que los militares están en una situación objetiva y sobre todo distinta al resto de los servidores públicos, por lo que se refiere al ámbito de sus relaciones y derechos laborales, así como a los beneficios de seguridad social que previene de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y su reglamento, además de que los militares se rigen por sus propias leyes de acuerdo a la Constitución Federal.

• Los agravios deben ser inoperantes porque no esgrimen razonamiento alguno que permita advertir la existencia de verdaderos agravios en contra de la sentencia.

VI. Síntesis de la sentencia en la revisión competencia del Tribunal Colegiado.

• **Agravios de la revisión adhesiva.** Es infundada la causa de improcedencia que hacen valer las autoridades recurrentes, porque no es factible admitir que la resolución administrativa de baja decretada por el secretario de la Defensa Nacional, constituya un acto que deriva de otros consentidos, como



son los contratos suscritos por el quejoso para incorporarse al Ejército Mexicano como soldado de infantería.

- Lo anterior, en función de que esos actos jurídicos contienen la manifestación de voluntad del quejoso, así como de la autoridad responsable, en los que aceptan las condiciones y plazos a que se sujeta la prestación de los servicios personales convenidos en una relación de coordinación.

- De manera que, los contratos de referencia no son los que podrían producir afectación a la esfera de derechos del quejoso, sino la resolución de baja del Ejército Mexicano que se genera con motivo de la conclusión del plazo máximo previsto en el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, cuya constitucionalidad es controvertida por el quejoso; de ahí que sea inadmisibile que la suscripción de los referidos contratos propicien la actualización de la causa de improcedencia invocada.

- Además, la resolución de baja del Ejército Mexicano decretada por el secretario de la Defensa Nacional, por estimarse que el peticionario de amparo se ubicó en el supuesto normativo del artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, constituye un aspecto que involucra el fondo de la controversia del juicio de garantías, en donde el juzgador federal pondera la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esa determinación de baja, a la luz de los argumentos expresados en la demanda de amparo.

Reserva competencia. El Tribunal Colegiado considera que, en relación con el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, carece de competencia para conocer del recurso de revisión, pues no existe jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se haya realizado pronunciamiento respecto de esa norma del ámbito federal.

- Además, no se surte alguno de los supuestos en que el Tribunal Colegiado sea legalmente competente para resolver el problema subsistente en cuanto a la constitucionalidad del precepto reclamado, ya que ese tópic no se encuentra comprendido en las hipótesis que el Acuerdo General Número 5/2013 prevé en su punto cuarto, fracción I, incisos A), B), C) y D).



CUARTO.—**Fijación de la litis.** Se constriñe en determinar la constitucionalidad del artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por contravenir el derecho de igualdad y no discriminación, contenido en el numeral 1o. de la Constitución Federal; así como el de estabilidad en el empleo contenido en el precepto 123, apartado B, fracción IX, constitucional.

QUINTO.—**Decisión.** A efecto de analizar el problema de constitucionalidad que se plantea, este Alto Tribunal por separado analizará cada uno de los derechos fundamentales que el recurrente afirma vulnera la norma impugnada; sin embargo, previo a la anterior se estudiará el agravio en el que se afirma que la Jueza de Distrito dejó de analizar un concepto de violación relacionado con el procedimiento legislativo.

A. Concepto de violación dejado de analizar por la Jueza de amparo.

En el **primero y décimo agravios** el inconforme alega que la Jueza de Distrito incurrió en una omisión al dictar la sentencia recurrida, porque dejó de ponderar el concepto de violación en el que atacó el procedimiento legislativo en razón de que el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a la luz de que la motivación legislativa, requería de una motivación reforzada, o en su defecto de una motivación, lo cual no se efectuó por el órgano legislativo, pues el trato desigual a los soldados no encuentra justificación en la exposición de motivos que dio origen a la norma.

Motivos de agravio que resultan fundados.

Lo anterior, porque es verdad que la Jueza de Distrito no dio respuesta a lo que el quejoso alegó en parte del segundo concepto de violación en el que argumentó que la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no contiene razonamiento en relación con la referida limitante a los soldados, y la norma ostenta un vicio en el procedimiento legislativo.¹

¹ Foja 30 del juicio de amparo.



Por lo que, con fundamento en la fracción V del artículo 93 de la Ley de Amparo,² esta Segunda Sala se avoca al análisis del referido concepto de violación cuyo estudio omitió la Jueza Federal, y advierte que el mismo es insuficiente para revocar la sentencia que se revisa al resultar **infundado**, como se explica.

En la jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.",³ el Pleno de este Máximo Tribunal, reiteradamente, sustentó que la motivación del acto legislativo (a diferencia del resto de los actos del Estado) se cumple al momento en que la norma que se expide y se encuentra referida a una situación que reclama socialmente ser regulada a través de una ley.

En congruencia con lo anterior, el proceso legislativo que dio origen a la ley que contiene la porción normativa impugnada, es un acto legislativo constitucional, al colmar el requisito de motivación requerido por el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ puesto que se cumple adecuadamente con la motivación requerida en virtud de que la expedición de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tuvo la finalidad de reorganizar la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, con

² "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda."

³ Cuyo texto y datos de identificación son: "Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.". (Séptima Época. Registro digital: 232351. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, materias constitucional y común, tesis, página 239).

⁴ "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."



el propósito de adecuar en armonía todas las ramas de la administración con los objetivos nacionales, en virtud de la transformación del Estado Mexicano para corresponder en forma cualitativa y cuantitativamente a la nueva nación.

Lo anterior, se desprende así, de la exposición de motivos contenida en la iniciativa del Ejecutivo de veintidós de septiembre de mil novecientos ochenta y seis, que en la parte que interesa refiere:

- "... Procesos legislativos
- "Exposición de motivos
- "Cámara de Origen: Senadores
- "Exposición de motivos
- "México, D.F. a 22 de septiembre de 1986
- "Iniciativa del Ejecutivo
- "C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores
- "Del H. Congreso de la Unión
- "Presentes:

"La actual Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se encuentra en vigor desde el año de 1971, este ordenamiento estableció los principios de la política militar que se necesitaban en esa época, para atender en un marco constitucional los requerimientos de seguridad del país.

"A lo largo de 15 años las fuerzas productivas y las relaciones mutuas entre los hombres en el progreso social, han experimentado considerables cambios, que en apreciación cierta, nos lleva a afirmar que la nación evolucionó para ser otra y que el Estado Mexicano se está transformando para corresponder cualitativa y cuantitativamente a la nueva Nación.

"Para su tiempo la ley vigente cumplió y cumplió bien, sirvió y sirvió bien, pero la modernización de la estructura gubernamental, que imponen en todos los órganos del Estado, viejos problemas y problemas nuevos, así como su real resolución, tan necesaria para lograr niveles superiores de vida, nos obliga a la tarea de buscar mejores formas de atender al ciudadano; para afirmar el concepto de la nación que estamos estructurando; para la comprensión de su realidad por dura y difícil que sea, y para aguzar el ingenio en la búsqueda de las



estructuras administrativas que resistan las pruebas a las que con seguridad habremos de enfrentarnos, para arribar al siglo próximo, más fuertes y más consolidados como nación.

"El original principio de la unidad del Estado, que obliga a conceder la importancia debida a todos los factores, en su responsabilidad del quehacer público y en su participación en el concierto de las acciones nacionales, me impone como responsable del Poder Ejecutivo de la República, el deber de adecuar en armonía, todas las ramas de la administración en consonancia con los objetivos nacionales.

"Con ese deber y como jefe supremo de las Fuerzas Armadas del País, me corresponde someter a la consideración y al juicio del honorable Congreso de la Unión, las modificaciones a la estructura orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, modificaciones necesarias para concederle la facultad de que siga como hasta hoy, cumpliendo honrosamente con su deber y para orgullo de la nación con una lealtad sin duda.

"Siendo el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos una de las instituciones de mayor prestigio, logrado por su trabajo y eficiencia, por la actuación y empeño de sus miembros, por su nacionalismo, y por el respeto al principio de la unidad nacional; no tengo duda alguna de que sabrán apreciar los integrantes de las comisiones de estudio y del Pleno de las Cámaras, la importancia y la trascendencia de las reformas que propongo en la presente iniciativa..."

En ese sentido, si bien en cuanto al artículo referido el legislador no expresó durante el proceso de su creación aspectos concretos relacionados con justificar el porqué en el caso de los soldados el total de tiempo de servicios de sus contratos de enganche y los de reenganche tendrían como un periodo máximo de duración el de nueve años; ello no transgrede el principio de legalidad, en su vertiente de motivación legislativa, en tanto que la reforma tuvo la finalidad de reorganizar la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y como quedó evidenciado en párrafos precedentes la medida adoptada por el legislador es constitucionalmente válida e idónea para cumplir con la finalidad que se persigue; de ahí que no asista razón al quejoso, ahora recurrente.



B. Estabilidad o permanencia en el empleo.

En el **primero, tercero y décimo de los agravios** el recurrente arguye que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, advierte una clara diferencia entre los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y los elementos de la milicia, pues los primeros, en caso de ser separados de sus funciones y resolverse dicha separación únicamente es posible indemnizarlos, sin que sea viable reincorporarlos al servicio; lo cual no acontece con los miembros de la milicia, respecto de los que en caso de ser separados irregularmente de sus funciones es constitucionalmente válido que sean reestablecidos en sus funciones, pues ello se advierte así de una interpretación a contrario sensu de dicho dispositivo constitucional, interpretación que obliga a reconocer que los elementos de la milicia tienen derecho a la estabilidad en el empleo o de permanencia, derecho que también se sustenta en la libertad de trabajo contenido en el artículo 5o. de la Constitución Federal.

El **agraviado suma** que en la sentencia de amparo se transcribe, en la parte que interesa, las consideraciones de la contradicción de tesis 11/94, de la que se sostiene que, a la fecha de dicho criterio, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, excluía a cuatro grupos distintos de los principios establecidos en las demás fracciones del precepto en comento, pues conforme a principios de derecho internacional la legislación nacional debería limitar hasta qué punto aplicaría a las fuerzas armadas y a la policía las referidas garantías, lo cual se expresó para sustentar que dicha exclusión conlleva que la relación entre el Estado y dichos sujetos es de naturaleza administrativa, pues se requiere una rígida disciplina jerárquica.

Sin embargo –**adiciona el recurrente**–, la contradicción de tesis 11/94 y las jurisprudencias 24/95 y 106/2010, que también se invocan, hacen referencia a los elementos de policía, los cuales constitucionalmente tienen vedado el derecho a la estabilidad en el empleo o de permanencia, pues expresamente se señala que en caso de que se determine que la separación de sus funciones fue llevada a cabo mediante un acto sin justificación, no es posible su reincorporación, situación que no es similar a la de los miembros de la milicia que no pueden ser separados de sus funciones de forma injustificada, dado que de



actualizarse dicho supuesto, tienen la posibilidad de ser reincorporados en sus funciones, afirmación que se quiera o no, trae implícita el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral o de permanencia; por lo que, contrario a lo sustentado por el a quo sobre ese derecho es posible realizar un análisis de constitucionalidad del texto impugnado; sin embargo, la sentencia que se recurre renuncia a realizar un test de proporcionalidad bajo la consideración de que los miembros de la milicia no tienen el derecho a la estabilidad laboral o permanencia.

El **inconforme adiciona** que el hecho de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional establezca que los militares se registrarán por sus propias normas, no implica que los mismos se encuentren desprotegidos constitucionalmente, pues la ley que los rija debe cumplir con los requisitos que la Carta Magna establezca en la materia, y en el precepto constitucional invocado se advierte una clara diferencia entre los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y los elementos de la milicia.

El **agraviado debate** que toda vez que los soldados son miembros de la milicia que sólo pueden ser separados por causa justificada, debe concluirse que su causa debe ser sujeta a un control constitucional al ser limitante directa al derecho de estabilidad laboral o permanencia.

Los agravios sobrevienen **infundados**, por lo siguiente.

En términos de lo previsto en las fracciones IX y XIV del apartado B del artículo 123 constitucional,⁵ se desprende que la primera de las fracciones establece que los **trabajadores al servicio del Estado de base** tendrán derecho

⁵ " **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

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

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

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



a la **estabilidad y permanencia en el empleo**, que se traduce en la posibilidad de que el órgano estatal únicamente pueda terminar la relación laboral mediante causa justificada en términos de lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 46,⁶ es decir, el nombramiento o designación de los **trabajadores de base** únicamente dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de los órganos de gobierno, por las causas expresas previstas en dicho precepto, en la inteligencia de que cuando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva dar por terminada la separación del trabajador sin responsabilidad para el Estado, es decir, cuando existió causa legal

"...

(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"XI (sic). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

"En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

"...

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

⁶ **Artículo 46.** Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

"...

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1975)

"En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

(Adicionado, D.O.F. 31 de diciembre de 1975)

"Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1975)

"Cuando el tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."



justificada, el trabajador de base, destituido en estos términos no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

Caso contrario, cuando la separación no hubiere sido justificada por algunas de las causas respectivas, deberá reinstalarse o reintegrarse al trabajador en el cargo del cual fue separado y ordenar además al órgano de gobierno patrón al pago de salarios caídos o en su defecto cubrir la indemnización correspondiente cuando los trabajadores destituidos injustificadamente hayan optado por ella.

Por su parte, de la fracción XIV señala que los cargos de confianza serán determinados en la ley, los cuales únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Como se advierte, la **estabilidad y permanencia en el empleo**, es una prerrogativa que se deriva de la existencia de una relación de naturaleza laboral, en donde además el trabajador debe tener la calidad de base, pues los trabajadores de confianza no gozan de ese derecho.

Establecido lo anterior, al caso también interesa lo que regula la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional,⁷ en cuanto a que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

⁷ "Artículo 123. ...

(Reformada, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

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

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.



Y que en el caso del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales, para poder ser separados de sus cargos debe permear como causal que no cumplan con los requisitos que las leyes vigentes, o bien removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, pues de resultar la separación arbitraria, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio.

De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que para determinar si un sujeto tiene derecho a la prerrogativa constitucional de estabilidad o permanencia laboral, importa dilucidar la naturaleza del vínculo jurídico que se establece entre las partes, pues de resultar que el régimen bajo el que se regulan es de distinta naturaleza a la laboral, no se tendrá derecho a reclamar una posible afectación a ese derecho obrero, como lo analizó en la sentencia impugnada la Jueza de Distrito, concluyendo que al pertenecer el quejoso al Ejército Mexicano su relación jurídica con el Estado era de naturaleza administrativa, pues ante ese supuesto se rige por las normas de dicho régimen y, por ende, no gozaba del derecho a la estabilidad laboral.

Determinación que es ajustada a derecho, porque si bien para llegar a la anterior conclusión la Jueza de Distrito lo hizo a partir de la reproducción de las razones sostenidas por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 11/94, de donde derivó la jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: "POLÍCIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.",⁸ que también se cita por analogía en la sentencia que se revisa.

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

"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones."

⁸ Cuyo texto y datos de identificación son: "La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados,



Y, además estableció que similar criterio se sustentó en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 106/2010, de rubro: "POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA."⁹

ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito". (Novena Época. Registro digital: 200322. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, materia administrativa, tesis P./J. 24/95, página 43).

⁹ Cuyo texto y datos de identificación son: "Los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como también se les excluyó de los derechos de estabilidad por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: 'POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE



En dichos criterios, aun cuando su estudio derivó de controversias en las que participaron propiamente policías, se estableció en forma general por el Pleno y la Primera Sala de este Alto Tribunal, que la relación Estado-empleado si bien se transformó en su naturaleza para equipararla a una de carácter laboral, y se consideró al Estado como un patrón *sui generis*; **de dicho tratamiento general se excluían a cuatro grupos**, a saber: **los militares**, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, **para los cuales la relación seguía siendo de orden administrativo** y, el Estado, autoridad.

Asimismo, en forma genérica en dichos criterios se sostiene que a esos cuatro grupos, **incluidos los militares**, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **los excluyó de los derechos de estabilidad** por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional.

Razones las anteriores que se consideran suficientes para concluir, como lo hizo la Jueza a quo, que la relación entre los militares y el Estado es de naturaleza administrativa, y ante ese vínculo aquéllos no pueden reclamar la posible afectación a los derechos de estabilidad o permanencia laboral, y en efecto, el concepto de violación en el que se tildó de inconstitucional el artículo 154,

SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.'. De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del Alto Tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.', por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento.". (Novena Época. Registro digital: 163054. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, materia administrativa, tesis 1a./J. 106/2010, página 372).



segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, al considerar que dicho precepto violentó el referido derecho a la estabilidad laboral o permanencia fue debidamente calificado como infundado.

Ahora, adverso a lo que argumenta el agraviado, la circunstancia de que en el segundo párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prohíba en forma absoluta la reincorporación en el servicio, únicamente a los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, y en consecuencia se les otorgara el derecho al pago de una indemnización en el caso de separaciones arbitrarias, no conlleva una interpretación a contrario sensu de dicha porción normativa, a concluir que como los militares no se encuentran inmersos en dicha prohibición, en consecuencia tienen derecho a la estabilidad o permanencia laboral en su empleo.

Ello es así, porque como se adelantó el derecho a la estabilidad o permanencia laboral en el empleo, no es una prerrogativa intrínseca a una relación de naturaleza administrativa, pues es concomitante propiamente a un vínculo laboral; en ese sentido, la interpretación a la que se debe llegar al no contemplarse a los militares en la prohibición instituida en el párrafo segundo de la fracción XIII multicitada, es que dada la naturaleza administrativa que existe entre el Estado y estos servidores públicos (militares), y que ésta se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan, en todo caso, existe una libertad configurativa en el legislador ordinario en términos del artículo 73, fracción XIV, de la Constitución,¹⁰ para regular en la forma que lo estime conveniente lo relativo a la permanencia de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, pues en esa ley se está en posibilidad de establecer los derechos y obligaciones de ese sector.

Lo anterior, se corrobora, con lo regulado en el último párrafo de la fracción XIII invocada, en donde se consideró expresamente para este sector, miembros

¹⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

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



en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, que al establecerse los derechos de seguridad social de la milicia se les proporcionara las prestaciones de seguridad social contempladas para los trabajadores burócratas, **haciendo una remisión expresa** a la fracción XI, inciso f), del propio apartado B,¹¹ con lo que, es claro, que el Constituyente buscó dar esa libertad al legislador ordinario para regular en relación con los derechos y obligaciones de la milicia, entre ellos la permanencia en su servicio, pues de haber pretendido la aplicación del derecho a la estabilidad o permanencia laboral, lo hubiera referido expresamente como sí lo hizo en relación con la seguridad social.

No pasa inadvertido que no obstante que la Jueza de amparo estimó que los militares, como lo fue el caso del actor, no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad o permanencia laboral, ponderó ese derecho con la limitación contenida en el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, al considerar lo siguiente:

"... No se debe perder de vista, que el hecho de que los militares no gocen de estabilidad laboral, **no implica la ruptura abrupta** de las relaciones que guardan con las instituciones castrenses; de ahí que, el legislador haya señalado los supuestos por los cuales cesa o termina de manera justificada el rompimiento de esa relación, incluso, a pesar de que la misma sea injustificada o no se ubique en los supuestos previstos por la norma, el gobernado tiene a su alcance medios de defensa para cuestionar tales actos.

¹¹ **"Artículo 123. ...**

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

...

(Reformado, D.O.F. 10 de noviembre de 1972)

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

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



"Por tanto, el legislador, al señalar que el tiempo total máximo que pueden prestar sus servicios los soldados y cabos es de nueve años (**contrato determinado**), de manera alguna transgrede el principio de estabilidad en el empleo, pues, la fijación de un plazo concreto, obedece a los requerimientos del propio Estado, en el entendido de que, el **término de un contrato de conformidad con las condiciones estipuladas**, no constituye una transgresión al principio de referencia, puesto que atiende a las necesidades del Estado."

Determinación que debe quedar intocada porque el recurrente no la impugna, al limitarse a debatir la interpretación de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la aplicación de jurisprudencias invocadas por analogía, aspectos que resultaron infundados.

C. Igualdad y no discriminación.

El principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²

Al interpretar ese precepto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el principio de igualdad, permea a todo el orde-

¹² **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."



namiento jurídico, de tal suerte que cualquier trato discriminatorio hecho con base en alguna "categoría sospechosa" es incompatible con ese principio.

Esto es, la igualdad, como principio constitucional, subyace en toda la estructura del sistema jurídico y por tanto, constituye un límite a los poderes del Estado conforme al cual debe cuidarse el no generar paridad entre todos los individuos (igualdad formal o jurídica), ni tampoco una igualdad material o real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato.

El principio de igualdad está vinculado con la no discriminación, pues al existir un deber de dar el mismo trato (tanto material como formal), se prohíbe la discriminación, exclusión o preferencia de una persona sobre otra, con base en elementos subjetivos cuyo establecimiento normativo resulte discrecional e injustificado, como acontece con las denominadas "categorías sospechosas".

Este principio de igualdad y no discriminación opera en el sistema jurídico de manera transversal; es decir, al permear a todo el ordenamiento e impone diversos deberes a las autoridades del Estado.

Por su parte, las denominadas "categorías sospechosas" han sido definidas como los factores constitucionalmente prohibidos de discriminación, como lo son las motivadas 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.

Al respecto son aplicables las jurisprudencias P./J. 9/2016 (10a.) y P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."¹³ y "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."¹⁴

¹³ Cuyo texto y datos de identificación son: "El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta.



Así, el principio de igualdad se configura a través de las siguientes premisas:

- A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas.

- No se prohíbe al legislador contemplar un trato diferenciado ya que el principio de igualdad no presupone que todos los gobernados se encuentren en la misma posición y circunstancias, lo que sí es contrario al artículo 1o. constitucional es el trato discriminatorio, preferencial a un determinado grupo, por considerarlo superior o inferior.

Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta." [Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, materia: constitucional, septiembre de 2016, tesis P./J. 9/2016 (10a.), página 112].

¹⁴ Cuyo texto y datos de identificación son: "Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional." [Décima Época. Registro digital: 2012589. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis P./J. 10/2016 (10a.), página 8].



- Si existe una distinción entre situaciones que pueden considerarse iguales sin justificación objetiva y razonable, entonces habrá violación a ese principio.

I. Soldado y demás miembros de la milicia.

En el **primer agravio** el recurrente arguye que la sentencia recurrida es inconstitucional al resolver, bajo una distinción irrelevante, que el segundo párrafo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no transgrede la garantía de igualdad, sin advertir que en el aspecto notable para el estudio de dicha norma, existe igualdad de circunstancias en relación con el soldado y los demás miembros de la milicia, ya que la limitante que se establece en relación con el tiempo que podrá laborar un soldado para la Secretaría de la Defensa Nacional, da un trato discriminatorio; dado que si bien existen actividades específicas asignadas a las diferentes clases de miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, es consecuencia directa de la división del trabajo, y por tanto, es una diferencia que resulta importante para efecto de regular la retribución que debe asignarse a cada clase, sin que ello se vincule directamente con el tiempo en el que se podrá laborar, porque las capacidades cognitivas y la destreza que tengan los sujetos únicamente justifican que se les asignen puestos y salarios diferentes, pero no que en relación con los mismos se establezca un mayor o menor tiempo en el que podrán laborar como tales, sin embargo el legislador limitó el tiempo en que un soldado puede laborar como tal, impidiendo que pueda hacer una vida de dicho tipo de trabajo, sin tomar en cuenta sus capacidades físicas y mentales para prestar el servicio.

Tal agravio resulta **infundado**, por lo siguiente.

El artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establece:

"Artículo 154. La Secretaría de la Defensa Nacional podrá reenganchar al personal de cabos y soldados de las clases de arma y servicio, que hayan cumplido su contrato de enganche, si estima utilizables sus servicios. En caso contrario, este personal causará baja en el servicio activo y alta en la reserva correspondiente.



"En el caso de los soldados, el total de tiempo de servicios de sus contratos de enganche y los de reenganche admitidos, será como máximo de nueve años."

El primer párrafo del precepto normativo impugnado, dispone que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene la facultad de reenganchar al personal de cabos y soldados de las clases de arma y servicio, que hayan cumplido su contrato de enganche, si estima utilizables sus servicios; caso contrario, dichos elementos causarán baja en el servicio activo y alta en la reserva correspondiente.

El segundo párrafo señala que, en el caso de los soldados, el total de tiempo de servicios de sus contratos de enganche y los de reenganche, **será máximo de nueve años.**

En relación con el citado precepto legal, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el artículo 1o.,¹⁵ establece que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

En los artículos 5o. y 6o.¹⁶ dichos ordenamientos establecen que los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, pertenecen al Servicio Militar Volun-

¹⁵ **Artículo 1o.** El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

"I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

"II. Garantizar la seguridad interior;

"III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

"IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

"V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."

¹⁶ **Artículo 5o.** Los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por norma Constitucional pertenecen al Servicio Militar Voluntario o al Servicio Militar Nacional."



tario o al Servicio Militar Nacional, y que los mexicanos que decidan prestar sus servicios en forma voluntaria, firmarán un contrato manifestando su conformidad para permanecer a las fuerzas armadas **por un tiempo determinado**.

Por otra parte, el artículo 126¹⁷ establece que los grados en la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, tienen por objeto el ejercicio de la autoridad: de mando militar, de actividad técnica o de actividad administrativa, en los diferentes niveles orgánicos de las unidades, dependencias e instalaciones.

El artículo 127¹⁸ refiere que los mexicanos que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas, atendiendo a sus capacidades, preparación, responsabilidad y antigüedad, se harán merecedores a un grado en la escala jerárquica.

El artículo 128¹⁹ regula los grados de la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, los cuales se clasifican de mayor a menor en generales, jefes, oficiales y **tropa**.

Asimismo, el artículo 129²⁰ ordena los grados en el siguiente orden decreciente:

"Artículo 60. Los mexicanos que decidan prestar sus servicios en las Instituciones Armadas de tierra y aire, en forma voluntaria, firmarán un contrato manifestando su conformidad para permanecer en dichas Fuerzas Armadas por un tiempo determinado."

¹⁷ **"Artículo 126.** Los grados en la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, tienen por objeto el ejercicio de la autoridad: de mando militar, de actividad técnica o de actividad administrativa, en los diferentes niveles orgánicos de las unidades, dependencias e instalaciones.

"Las planillas orgánicas señalarán para cada función, el grado que corresponda."

¹⁸ **"Artículo 127.** Los mexicanos que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas, atendiendo a sus capacidades, preparación, responsabilidad y antigüedad, se harán merecedores a un grado en la escala jerárquica, de acuerdo con la ley respectiva."

¹⁹ **"Artículo 128.** Los grados de la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea se clasifican en:

"I. Generales;

"II. Jefes;

"III. Oficiales; y,

"IV. Tropa."

²⁰ **"Artículo 129.** Los grados en el orden decreciente son como sigue:

"I. Generales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. General de División;

"B. General de Brigada o general de Ala; y

"C. General Brigadier o general de Grupo.

"II. Jefes en el Ejército y Fuerza Aérea:



I. Generales en el Ejército y Fuerza Aérea:

- A. General de División;
- B. General de Brigada o general de Ala;
- C. General Brigadier o general de grupo; y

II. Jefes en el Ejército y Fuerza Aérea:

- A. Coronel;
- B. Teniente coronel; y
- C. Mayor.

III. Oficiales en el Ejército y Fuerza Aérea:

- A. Capitán primero;
- B. Capitán segundo;
- C. Teniente; y,
- D. Subteniente.

"A. Coronel;

"B. Teniente coronel; y

"C. Mayor.

"III. Oficiales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. Capitán primero;

"B. Capitán segundo;

"C. Teniente; y

"D. Subteniente.

"IV. Tropa en el Ejército y Fuerza Aérea.

"A. Clases.

"a. Sargento primero;

"b. Sargento segundo; y

"c. Cabo; y,

"B. Soldado."



IV. Tropa en el Ejército y Fuerza Aérea.

A. Clases.

- a. Sargento primero;
- b. Sargento segundo; y
- c. Cabo; y,

B. Soldado.

De acuerdo con el artículo 139²¹ el número de generales, jefes, oficiales y **tropa del activo** del Ejército y Fuerza Aérea, se fijará en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e instalaciones y deberá estar **de acuerdo con los efectivos y necesidades de dichas Fuerzas Armadas**.

Asimismo, el artículo 140²² dispone que las funciones que desempeñen los militares deberán estar de acuerdo con su jerarquía, de conformidad con el encuadramiento que les sea fijado en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e instalaciones.

De conformidad con el artículo 141²³ los cuadros de jefes, oficiales y sargentos (primero y segundo), se integrarán con personal graduado en los establecimientos de educación militar considerados como profesionales; requisito que se advierte, no es exigible al cabo y al soldado.

²¹ **Artículo 139.** El número de generales, jefes, oficiales y tropa del activo del Ejército y Fuerza Aérea, se fijará en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e instalaciones y deberá estar de acuerdo con los efectivos y necesidades de dichas Fuerzas Armadas."

²² **Artículo 140.** Las funciones que desempeñen los militares deberán estar de acuerdo con su jerarquía, de conformidad con el encuadramiento que les sea fijado en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e instalaciones."

²³ **Artículo 141.** Los efectivos del Ejército y Fuerza Aérea estarán fundamentados primordialmente por los factores geográfico y demográfico del país. Los cuadros de jefes, oficiales y sargentos del Ejército y Fuerza Aérea, se integrarán con personal graduado en los establecimientos de educación militar, de acuerdo con el plan general de educación militar, excepto en los casos expresamente señalados en el artículo 152."



Por otra parte, destaca que el Ejército Mexicano se constituye por armas y servicios; los primeros, son los componentes cuya misión principal es el combate; los segundos, tienen por objeto medular, satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades (artículos 54, 55 y 67).²⁴

De esta manera, los militares, atendiendo a la clase de servicios que desempeñan, se clasifican, a su vez en: I. De Arma; II. De servicios; III. Auxiliares (artículo 133).²⁵

Los militares de arma y de servicios, se educan técnicamente para el mando, adiestramiento y conducción de unidades, radicando la diferencia en que los primeros, son para unidades de combate; en tanto, los segundos, para las unidades de servicio y el desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales que corresponde llevar a cabo el servicio al que pertenezcan, mientras que los auxiliares desempeñan actividades técnicas y profesionales exclusivamente en los servicios del Ejército y mientras pertenezcan a esta clase, su permanencia en las Fuerzas Armadas, será fijada en el contrato respectivo, sin que se soslaye el hecho de que, aun cuando cuenten con conocimientos técnicos o profesionales, éstos no derivan de los establecimientos de educación militar (artículos 134 a 136).²⁶

²⁴ **Artículo 54.** El Ejército Mexicano se compone de unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por armas y servicios."

Artículo 55. Las Armas son los componentes del Ejército Mexicano cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada una de ellas en función de cómo combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo."

Artículo 67. Los servicios son componentes del Ejército y Fuerza Aérea, que tienen como misión principal, satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades.

"Los servicios quedan constituidos por órganos de dirección y órganos de ejecución."

²⁵ **Artículo 133.** Los militares en el Ejército y Fuerza Aérea, atendiendo a la clase de servicios que desempeñan, se clasifican en:

"I. De arma;

"II. De servicio; y,

"III. auxiliares."

²⁶ **Artículo 134.** Son militares de arma, los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate; su carrera es profesional y permanente. Para los efectos de esta ley, en la Fuerza Aérea, los pilotos aviadores pertenecen a esta clase."



La carrera de arma y servicios se considera profesional y permanente, **excepción hecha de los cabos y soldados**, pues de conformidad con el artículo 145²⁷ de la ley orgánica que rige al Ejército, los servicios en el activo de estos dos últimos, estarán sujetos a las condiciones del contrato correspondiente.

Como se ve, los cuadros de jefes, oficiales y tropa, pueden pertenecer a la clase de servicios de arma, servicio y auxiliares, sin embargo, los dos primeros cuadros (jefes y oficiales); así como sargentos primero y segundo que pertenecen al cuadro de tropa, necesariamente se integran con personal graduado por el sistema educativo militar, motivo por el cual, se consideran de carrera profesional y permanente, puesto que se educan técnicamente para ello, acorde a las necesidades y objetivos de las Fuerzas Armadas, situación que **no ocurre en el caso de soldados, cabos y el cuadro de auxiliares**; de ahí que, el servicio de estos tres últimos únicamente se sujete a las condiciones del contrato correspondiente.

También importa de manera destacada que el alta en las unidades como soldados en las diferentes armas y servicios, **obedece a la voluntad de las personas de querer pertenecer a las fuerzas armadas**, pues así se regula en el artículo 149²⁸ que señala que el reclutamiento de personal de tropa (en el que se encuentra el grado de soldado), se llevará a cabo por conscripción y **por enganche voluntario**, pues, para acceder a dicho grado, no se requieren características específicas, como las que se requieren a otros rangos, sino que

"Artículo 135. Son militares de servicio, los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de las unidades de los servicios y para el desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales, que corresponde llevar a cabo al servicio al que pertenezcan; su carrera es profesional y permanente."

"Artículo 136. Son militares auxiliares, los que desempeñan actividades técnicas y profesionales exclusivamente en los servicios del Ejército y Fuerza Aérea; mientras pertenezcan a esta clase, su permanencia en las Fuerzas Armadas, será fijada en el contrato respectivo."

²⁷ **"Artículo 145.** Los cabos y soldados de las clases de Arma y Servicio del Ejército y Fuerza Aérea, no serán de carrera profesional ni permanente y sus servicios en el activo estarán sujetos al contrato respectivo."

²⁸ **"Artículo 149.** El reclutamiento del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea, se llevará a cabo:

"I. Por conscripción, de conformidad con lo establecido en la Ley del Servicio Militar; y

"II. Por enganche voluntario, seleccionando a los individuos que lo soliciten, bajo las condiciones estipuladas en los contratos de enganche correspondientes."



basta con firmar el contrato respectivo, **manifestando precisamente su conformidad para permanecer en las fuerzas armadas en un tiempo determinado**, ser mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad, tener dieciocho años y no ser mayor de treinta, contar con determinados documentos oficiales, entre ellos, la Cartilla de Identidad del Servicio Militar Nacional, tratándose de personal masculino mayor de dieciocho años; certificado de educación secundaria; acreditar buena conducta, estar sano y apto clínica y psicológicamente para el servicio de las armas, determinadas características físicas y acreditar las pruebas físicas de la especialidad, que determine la Secretaría de la Defensa Nacional (artículo 17²⁹ del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos).

²⁹ **Artículo 17.** El aspirante a causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, deberá reunir los requisitos siguientes:

"I. Ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad;

"(Reformada, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"II. Ser soltero o soltera, y no vivir en concubinato;

"(Reformada, D.O.F. 24 de marzo de 2014)

"III. Tener dieciocho años cumplidos y no ser mayor de treinta.

"El personal técnico o especialista no podrá ser mayor de treinta y dos años, salvo que las necesidades del servicio lo justifiquen y previa autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional, se podrá dar de alta a mayores de esta edad.

"(Derogado tercer párrafo, D.O.F. 24 de julio de 2015)

"(Reformada, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"IV. Contar con Cartilla de Identidad del Servicio Militar Nacional, tratándose de personal masculino mayor de dieciocho años;

"(Reformada, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"V. Contar con los documentos originales siguientes:

"a). Copia certificada del acta de nacimiento o copia certificada de dicho documento, tomada del libro donde se asentó su nacimiento, cuya expedición no sea mayor de tres meses;

"b). Clave Única de Registro de Población (CURP);

"(Reformado, D.O.F. 24 de julio de 2015)

"c). Credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral, y

"d). Certificado de Educación Secundaria.

"(Reformada, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"VI. Acreditar buena conducta mediante constancia de no antecedentes penales o con constancia expedida por la autoridad municipal o delegacional;

"VII. Tener los conocimientos inherentes a su especialidad, tratándose de personal auxiliar especialista, y acreditarlos mediante diploma, certificado, título y cédula profesional o acta de examen elaborada por el organismo donde desea causar alta;

"(Reformada, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"VIII. Estar sano y apto clínica y psicológicamente para el servicio de las armas, lo que se acreditará mediante el certificado médico expedido por el escalón sanitario correspondiente;



Al respecto, el artículo 35 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,³⁰ define al contrato de enganche como el documento que establece la relación jurídico-administrativa entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el aspirante, en el cual, se estipulan las obligaciones y los derechos de este último que, al causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cualquiera de las modalidades, contrae al momento de aprobarse dicha alta.

Por su parte, el artículo 37³¹ del mismo ordenamiento establece que el tiempo máximo de duración de los contratos de enganche será de tres años para el personal de tropa de las clases de arma o servicio y de cinco, para los auxiliares.

Además, los artículos 53 y 54³² del reglamento en comento, disponen que los cabos y soldados de arma y servicio que cumplan su contrato de enganche

"IX. Tener una braza que sea proporcional a la estatura mínima siguiente:

"a) Personal masculino en unidades, dependencias e instalaciones, 1.63 metros;

"(Reformado, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"b) Personal en la Escuela Militar de Aviación 1.65 metros, y

"(Reformado, D.O.F. 24 de marzo de 2014)

"c) Personal femenino en unidades, dependencias e instalaciones, 1.60 metros;

"d) (Derogado, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"(Adicionada, D.O.F. 4 de julio de 2012)

"X. Suscribir el contrato de enganche.

"(Derogado segundo párrafo, D.O.F. 24 de julio de 2015)

"(Adicionada, D.O.F. 24 de marzo de 2014)

"XI. Los aspirantes a causar alta en los cuerpos especiales a que se refiere el artículo 102 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, además de los requisitos anteriores, deberán acreditar las pruebas físicas de la especialidad, que determine la Secretaría de la Defensa Nacional."

³⁰ **"Artículo 35.** El contrato de enganche es el documento que establece la relación jurídico-administrativa entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el aspirante, en el cual, se estipulan las obligaciones y los derechos de este último que, al causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cualquiera de las modalidades a que se refiere el artículo 4 del presente reglamento, contrae al momento de aprobarse su alta."

³¹ **"Artículo 37.** El tiempo máximo de duración de los contratos de enganche será de tres años para el personal de tropa de las clases de arma o servicio y de cinco, para los auxiliares."

³² **"Artículo 53.** Los cabos y soldados de arma y servicio que cumplan su contrato de enganche por tres años y deseen continuar en el activo, podrán hacerlo mediante la renovación de su contrato de enganche."



por tres años y deseen continuar en el activo, podrán hacerlo mediante la renovación de su contrato previa solicitud del interesado, misma que será resuelta en el plazo de tres meses, tomando en cuenta **sus antecedentes, aptitud y conducta**; y que el personal de soldados de arma o servicio, únicamente podrá renovar el contrato de enganche hasta en dos ocasiones, lo que coincide con la limitante de nueve años establecida en el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Ahora bien, en el caso del alta en el **Sistema Educativo Militar**, la persona interesada, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su reglamento, ingresa para estudiar y prepararse acorde a las necesidades y fines de las instituciones castrenses.

Si bien el grado de soldado constituye el primer escalafón dentro de la jerarquía militar, **la asignación de uno u otro grado de una persona al ingresar y darse de alta en el Ejército, depende de la modalidad que adoptó**, en el caso de quienes accedan a las instituciones educativas militares, se les concede cierto grado atendiendo al conocimiento que tienen y adquirieron en su formación, situación que acontece también para el cuadro auxiliar, caso en el que se toma en consideración el conocimiento técnico o profesional no militar.

De lo anterior se pone de manifiesto que efectivamente desde el punto de vista normativo, el grado de soldado en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos mantiene una situación diferente respecto de su permanencia en el desempeño de sus servicios, con relación a los otros miembros de la milicia con grados ascendientes, pues la duración total de sus contratos de enganche y los de reenganche será como máximo de nueve años, mientras que esa limitante no se establece para los demás militares, es decir, la diferencia entre un soldado en relación con los diversos grados de la escala jerárquica militar no se encuentra en igualdad de condiciones o circunstancias.

"Artículo 54. La solicitud de renovación del contrato de enganche deberá hacerse por escrito al comandante, director o jefe del organismo del que dependa el interesado, misma que será resuelta en el plazo de tres meses, tomando en cuenta sus antecedentes, aptitud y conducta.

"El personal de soldados de arma o servicio, únicamente podrá renovar el contrato de enganche hasta en dos ocasiones."



Sin embargo, como lo determinó la Jueza de Distrito, esa limitante contenida en el párrafo segundo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, de manera alguna transgrede el principio de igualdad ante la ley, al señalar que en el caso de los soldados el total de tiempo de servicios de sus contratos de enganche y los de reenganche admitidos, será como máximo de nueve años.

En primer lugar, porque como se vio en párrafos precedentes el legislador ordinario en términos de los artículos 73, fracción XIV, y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, tiene total libertad para regular en la forma que lo estime conveniente los grados de la escala de jerarquía en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como sus correspondientes derechos y obligaciones, entre ellos la duración de los servicios.

En segundo lugar, porque la limitante en la duración de la contratación a ese personal atiende básicamente a cuatro ejes fundamentales, a saber:

1o. Las necesidades del propio Ejército las cuales son variantes, dado que su propósito es cumplir con las tareas de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, además de garantizar la seguridad interior y auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, así como buscar mejorar los niveles de eficiencia terminal y optimizar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles.

2o. El requerimiento de que sus integrantes tengan una preparación, instrucción y actualización constantes para obtener el mejor desempeño en su servicio al Estado, a través de la educación militar como un mecanismo que permite a las Fuerzas Armadas Mexicanas contar con los elementos técnicos y académicos para el mejor desempeño de sus funciones.

3o. El que los soldados no tengan una carrera profesional ni permanente, lo que obedece a que no cuentan con una preparación que derive de las instalaciones educativas castrenses, pues no es acorde a las necesidades, objetivos y especificidades que la propia institución demanda, pues el Estado busca que los miembros del Ejército tengan una preparación, instrucción y actualización constantes con el propósito de obtener el mejor desempeño en su servicio.



Al respecto cabe destacar que, aun cuando el grado de soldado constituye el último grado atendiendo a un orden descendiente, éste puede acceder a los distintos grados establecidos en la jerarquía militar, siempre que cumpla con los requisitos que para cada uno de ellos exige la Ley de Ascensos y Recomensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; e incluso está en posibilidad de inscribirse en los diversos cursos que imparte el sistema educativo militar.

Lo anterior, importa porque los soldados en igualdad de oportunidades, tienen el derecho de obtener un ascenso al grado inmediato, siempre que obtenga la capacitación oportuna, y de esta forma se superen profesional y constantemente como integrantes del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

4o. La asignación de las funciones y responsabilidades que se desempeñan por los militares de acuerdo con su jerarquía y a su perfil como militares, es decir, el personal desarrolla funciones proporcionales a la preparación e instrucción del grado que ocupan, lo cual contribuye a la misión, visión y objetivos de los servicios que prestan para la Secretaría de la Defensa Nacional.

De lo hasta aquí expuesto, contrario a lo argumentado por el agraviado, esta Segunda Sala puede concluir que **los soldados no se encuentran en la misma situación jurídica que el resto de los integrantes de la milicia** (con excepción del grado de cabo, que más adelante se analizará), dado que existen diferencias en su formación, preparación, instrucción y actualización, así como en las funciones y responsabilidades asignadas, y las propias necesidades de dicho personal por parte del Ejército.

Además, la norma en estudio no discrimina a los soldados, respecto del tratamiento que la misma legislación otorga al resto de los militares (con excepción del grado de cabo), porque dichos servidores públicos no son militares de carrera profesional ni permanente, razón por la cual no existe distinción alguna motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquiera otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En efecto, el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos que establece una duración total de sus contratos de



enganche y los de reenganche a nueve años, no contraviene el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

II. Soldados y cabos.

En el **segundo agravio** el recurrente arguye que la diferencia que señala el Juzgado de Distrito entre los soldados y los cabos, no se materializa porque los requisitos que se requieren para la contratación de los elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, no se presenta entre esos grados, lo que demuestra que aun cuando se pudiera justificar la limitante y el trato diferenciado entre los soldados y los demás miembros de la milicia, no es posible llegar a tal conclusión entre los soldados y los cabos, por lo que existe un trato distinto entre uno y otro miembro de la milicia, pues limita el tiempo de contratación de los soldados; lo que no acontece con los cabos, los cuales no se encuentran limitados temporalmente para continuar laborando para la Secretaría de la Defensa Nacional.

Tal motivo de inconformidad resulta **infundado**.

Lo anterior, porque si bien es cierto los soldados y los cabos no son militares de carrera profesional ni permanente, también existe una distinción entre un grado y otro.

Es así, porque en términos de los artículos 144³³ de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, así como 4, 8, 11 y 46³⁴ de la Ley de Ascen-

³³ **"Artículo 144.** Los cabos en las unidades del Ejército y Fuerza Aérea, serán seleccionados de entre los soldados y propuestos al secretario de la Defensa Nacional por los comandantes de las mismas, en los términos establecidos en la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, para cubrir las vacantes existentes en sus planillas orgánicas."

³⁴ **"Artículo 4.** Es facultad del secretario ascender a los militares de clase de tropa. Asimismo, los comandantes de las unidades o jefes de dependencias podrán conferir ascensos de soldados a cabos, los cuales serán comunicados hasta que hayan sido aprobados por la secretaría."

"Artículo 8. Los ascensos serán conferidos atendiendo conjuntamente a las circunstancias siguientes:

"I. Al tiempo de servicios;

"II. A la antigüedad en el grado;

"III. A la buena conducta militar y civil;



sos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, es facultad de los comandantes de las unidades o jefes de dependencias conferir ascensos de soldados a cabos, los cuales se obtienen, bajo las siguientes circunstancias y requisitos:

En tiempo de paz, haber servido como soldado cuando menos un año en el Ejército o Fuerza Aérea, atendiendo conjuntamente a:

- I. La buena conducta militar y civil;
- IV. La buena salud;
- VI. La aptitud profesional; y,
- VII. La capacidad física.

En los tiempos de guerra, para premiar actos de reconocido valor o de extraordinario mérito en el desarrollo de las operaciones de guerra, así como por necesidades de la situación o para cubrir las vacantes que ocurran.

Como se advierte, opuesto a lo que se debate, entre los grados de cabo y soldado, tampoco se encuentran en igualdad de condiciones, dado que para que el soldado ascienda a la categoría cabo debe reunir factores tales como determinada antigüedad, buena conducta militar y civil, buena salud, aptitud profesional y capacidad física, o a actos de reconocido valor o de extraordinario

"IV. A la buena salud;

"V. A la aprobación en los cursos de formación, capacitación, de perfeccionamiento o superiores y demás que estatuya la normativa vigente en materia de educación militar para el grado inmediato superior;

"VI. A la aptitud profesional, y

"VII. A la capacidad física."

Artículo 11. Para ascender a cabo será necesario que el soldado satisfaga los siguientes requisitos:

"I. Haber servido cuando menos un año en el Ejército o Fuerza Aérea, y

"II. Satisfacer los requisitos señalados en las fracciones III, IV, VI y VII del artículo 8."

Artículo 46. Los ascensos en tiempos de guerra podrán ser otorgados para premiar actos de reconocido valor o de extraordinario mérito en el desarrollo de las operaciones de guerra, así como por necesidades de la situación o para cubrir las vacantes que ocurran."



mérito; lo que de suyo también hace una diferencia entre un grado y otro que atiende, tanto a aspectos profesionales, físicos y méritos a lo largo de su servicio, lo cual también impactará en la asignación de las funciones y responsabilidades que se les atribuyen.

Por lo que, esta Segunda Sala considera que los soldados tampoco se encuentran en la misma situación jurídica que los cabos, y por ello, bajo esta óptica el artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tampoco contraviene el principio de igualdad.

III. Artículo 25, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En el **cuarto agravio** el recurrente argumenta que es posible y necesario una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 25, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, y el segundo párrafo del artículo 154 de la ley impugnada, pues se advierte lo irracional que resulta lo dispuesto en el último dispositivo en mención.

El **agraviado suma** que si bien las citadas normas regulan objetos diversos, no menos cierto es que ello no es impedimento para realizar una interpretación sistemática de las mismas, pues convergen en el mismo orden normativo e incluso, regulan una misma situación, por lo que, el hecho de que el artículo 25, primer párrafo, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, establezca que la edad de retiro de un soldado es de cincuenta años, permite advertir que la limitante establecida en el segundo párrafo del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, no obedece a la disminución de capacidades del soldado; y, por ende, la limitante de que un sujeto sólo pueda laborar por máximo nueve años como soldado no tiene una justificación en las capacidades del individuo, ni menos con la efectividad de su servicio; por tanto, es inconstitucional.

El agravio es **infundado**.

Para evidenciar lo anterior, es necesario atender a lo que estipula el artículo 25, primer párrafo, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que establece:



"Artículo 25. La edad límite de los militares para permanecer en el activo es la siguiente:

	Años
"I. Para los individuos de tropa	50
"II. Para los subtenientes	51
"III. Para los tenientes	52
"IV. Para los capitanes segundos	53
"V. Para los capitanes primeros	54
"VI. Para los mayores	56
"VII. Para los tenientes coroneles	58
"VIII. Para los coroneles	60
"IX. Para los generales brigadieres	61
"X. Para los generales de brigada	63
"XI. Para los Generales de División	65

"De las jerarquías del Ejército Mexicano contenidas de la fracción I a XI deberán tomarse los homólogos para la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México, contenidas en las leyes orgánicas de dichas Fuerzas Armadas."

El precepto invocado regula la edad límite de los militares para permanecer en el activo, precisando que los individuos de tropa –en donde se encuentra inmersa la categoría de soldado–, es de cincuenta años.



De lo regulado en dicho artículo el agraviado concluye que la limitante contenida en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no obedece a la disminución de las capacidades del soldado.

Sin embargo, como quedó establecido en párrafos precedentes la limitante en la duración de la contratación de los soldados, efectivamente no atiende a factores de disminución en las capacidades del soldado, sino a aspectos tales como: **1.** Las necesidades de las tareas del Ejército. **2.** El requerimiento de que sus integrantes tengan una preparación, instrucción y actualización constantes para un mejor desempeño en su servicio. **3.** El que los soldados no cuenten con una preparación que derive de las instalaciones educativas castrenses; y, **4.** La asignación de las funciones y responsabilidades de acuerdo con la jerarquía y el perfil de cada militar.

En ese sentido, la circunstancia de que un soldado a la fecha en la que vence el periodo máximo de contratación por nueve años, sea capaz de seguir cumpliendo con su función no es una medida que vislumbre un trato desigual, a propósito de la limitante en estudio.

Luego, los supuesto regulados en los artículos 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y 25, primer párrafo, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se estiman incomparables, como lo determinó la jurisdicente, por provenir de situaciones de hecho distintas, dado que si bien regulan a un mismo sujeto, los militares con el grado de soldados –al entenderse éstos inmersos dentro de los individuos de tropa–, lo cierto es que mientras el primer precepto legal, prevé una limitante en la duración de sus servicios a propósito de la duración de sus contratos de enganche y reenganche; la segunda norma prevé una restricción para seguir desempeñándose en ese grado militar hasta la edad de cincuenta años, lo que lejos de confrontarse se complementa, pues el precepto contenido en la ley de seguridad social regula la circunstancia de los soldados vigentes en su contratación, que sólo podrá seguir activo hasta la edad de cincuenta años para tener acceso a su retiro u otras prestaciones de seguridad social, pues el hecho de que un soldado únicamente pueda trabajar hasta un máximo de nueve años, no quiere decir que no pueda ser objeto de derechos de esa naturaleza, por lo cual también se tiene que establecer las condiciones para su acceso a los mismos.



Consecuentemente, al resultar los agravios en la materia competencia de esta Segunda Sala, fundados pero insuficientes para revocar la sentencia, e infundados, procede confirmar la sentencia que se revisa y negar el amparo y protección de la Justicia Federal.

SSEXTO.—Revisión adhesiva. Dado el sentido de la conclusión alcanzada se declara **sin materia** el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el delegado del presidente de la República y del secretario de la Defensa Nacional, al haberse determinado confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."³⁵

SÉPTIMO.—Reserva de jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito. Sobre la base de la conclusión expuesta y con fundamento en el artículo 95 de la Ley de Amparo³⁶ y el punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Número 5/2013,³⁷ se reserva jurisdicción al Décimo Tribunal Colegiado en Materia

³⁵ Cuyo texto y datos de identificación son: "El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria." (Novena Época. Registro: 171304. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, materia común, tesis 2a./J. 166/2007, página 552).

³⁶ "Artículo 95. Cuando en la revisión concurren materias que sean de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de un Tribunal Colegiado de Circuito, se estará a lo establecido en los Acuerdos Generales del Pleno de la propia Corte."

³⁷ "Cuarto. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

"...



Administrativa del Primer Circuito, para que se ocupe de los argumentos expuestos en torno a la legalidad de los actos de aplicación de la norma combatida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **Servando Ávila Quintanar** respecto del artículo 154, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos.

TERCERO.—Se declara **sin materia** la **revisión adhesiva** interpuesta por el presidente de la República y el secretario de la Defensa Nacional.

CUARTO.—Se **reserva** jurisdicción al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Infor-

"B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquellos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito."



mación Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTRATOS DE ENGANCHE Y REENGANCHE VOLUNTARIO DE SOLDADOS. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 154 DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, AL PREVER EL LÍMITE DE NUEVE AÑOS PARA PRESTAR SUS SERVICIOS NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO NI A LA NO DISCRIMINACIÓN.

Hechos: Soldados reclamaron en amparo indirecto su baja del servicio activo como consecuencia de la aplicación del artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; adujeron que la norma transgredía sus derechos a la libertad de trabajo y a la no discriminación, previstos en los artículos 1o. y 123 constitucionales, en tanto daba lugar a su baja por el mero transcurso del tiempo y por ostentar el grado de soldados.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo de mérito, al dar lugar a la baja del servicio activo y el alta en la reserva correspondiente de los soldados que presten sus servicios por un máximo de nueve años, no viola sus derechos a la libertad del trabajo y a la no discriminación.

Justificación: El artículo en comento persigue una finalidad constitucionalmente válida, esto es, incentivar la profesionalización de los soldados y su avance en la carrera militar con el propósito de que una de las instituciones garantes de la seguridad nacional conserve a los elementos mejor preparados para cumplir su tarea, máxime que los soldados tienen a su alcance diversos mecanismos para avanzar en los grados del Ejército y Fuerza Aérea establecidos en la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y



Fuerza Aérea Mexicanos y en la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por lo que se estima razonable el plazo de mérito para que asciendan.

2a./J. 26/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1056/2018. Servando Ávila Quintanar. 13 de marzo de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Amparo en revisión 97/2019. Elías Chávez García. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

Amparo en revisión 612/2019. Juan Carlos Camas Morales. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

Amparo en revisión 685/2019. Conrado de la Rosa Ordóñez. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 1088/2019. Isaías Salaya Córdova y otro. 11 de marzo de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Tesis de jurisprudencia 26/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL HECHO DE QUE EL "DOCUMENTO TÉCNICO" COMPLEMENTARIO AL ANEXO 24 DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES PARA 2016 Y 2017, NO SE PUBLICARA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 269/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, EN APOYO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO Y DÉCIMO PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 24 DE FEBRERO DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.



2. Presupuestos procesales

2.1. Competencia.

7. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto,¹ en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre dos Tribunales Colegiados de igual Circuito (Primer Circuito) y especialidad (administrativa), y un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar,² cuyo conocimiento es competencia de la Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

2.2. Legitimación.

8. La denuncia proviene de parte legitimada, pues la formuló el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz.³

3. Criterios contendientes

3.4. Criterio del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 105/2017.

9. Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto señalando los siguientes actos reclamados y autoridades responsables:

"... III. Autoridades responsables.

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer 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 y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno.

² Ver tesis aislada 1a. CLXXXVII/2013 (10a.), del título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE SUSCITARSE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE UN CENTRO AUXILIAR.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, registro digital: 2004175.

³ De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo.



"El jefe del Servicio de Administración Tributaria ...

"IV. Norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclama. Del jefe del Servicio de Administración Tributaria se reclama la expedición de:

"a) La modificación al anexo 24, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2016 y en vigor a partir del 1o. de noviembre de 2016, relacionado con las reglas 2.8.1.6., 2.8.1.7. y 2.8.1.11. de la citada Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, anexo que es necesario para la aplicación y cumplimiento de las fracciones III y IV del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación.

"b) El documento técnico que contiene la referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos digitales XML a que remite la modificación al anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, publicado en (sic) Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2016 y en vigor a partir del 1o. de noviembre de 2016, relacionado con las reglas 2.8.1.6., 2.8.1.7. y 2.8.1.11. de la citada Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, anexo necesario para la aplicación y cumplimiento de las fracciones III y IV del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación. ..."

10. El Juez de Distrito del conocimiento dictó sentencia en la que negó el amparo solicitado.

11. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

12. En sesión de ocho de junio de dos mil diecisiete, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictó resolución en la que revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado.

13. En lo que aquí interesa, el órgano jurisdiccional expuso que a efecto de que las disposiciones de carácter general emitidas por los diversos entes del Estado sean eficazmente conocidas por los gobernados y adquieran obligatoriedad, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

14. Señaló que si la referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos digitales XML que contienen la información a enviar al Servicio de Administración Tributaria en términos de la modificación del anexo



24 reclamado, se encuentra contenida en un instrumento denominado "documento técnico", que debe ser utilizado por los especialistas en informática y telecomunicaciones que realicen la construcción de cada uno de los archivos a enviar a través del buzón tributario o el portal de trámites, dicho documento debió ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, al ser parte de las obligaciones de carácter formal que se imponen a los contribuyentes para cumplir con sus compromisos fiscales.

15. Lo anterior, porque a juicio de ese Tribunal Colegiado, sólo así se respeta el derecho fundamental de seguridad jurídica, al garantizarse el eficaz conocimiento por parte de los gobernados de las disposiciones que les imponen obligaciones.

16. Argumentó que en la publicación del Diario Oficial de la Federación de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, se observa que en la Modificación al anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciséis, no se contiene el documento técnico a que hace referencia, lo que produce la inconstitucionalidad de dicho anexo, al transgredir el principio de seguridad jurídica, en virtud de no dar a conocer de manera eficaz a los contribuyentes la totalidad de reglas a las que se encuentran sujetos a efecto de cumplir con sus obligaciones fiscales y, por tanto, no brinda la certeza jurídica de que su situación fiscal en un momento dado sea valorada conforme a disposiciones generales de carácter obligatorio emitidas con anterioridad a los hechos vinculados con esas obligaciones.

17. Por tanto, al declarar fundado el agravio hecho valer, revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado.

3.2. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 89/2017.

18. Diversas empresas promovieron juicio de amparo en la vía indirecta, en el que reclamaron del jefe del Servicio de Administración Tributaria, los siguientes actos:

"... III. Autoridades responsables.

"El jefe del Servicio de Administración Tributaria ...



"IV. Norma general, acto u omisión que de cada autoridad: Del jefe del Servicio de Administración Tributaria, se reclama la expedición de:

"a) La modificación al anexo 24, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, publicado en (sic) Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2016 y en vigor a partir del 1o. de noviembre de 2016, relacionado con las reglas 2.8.1.6., 2.8.1.7. y 2.8.1.11. de la citada Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, anexo que es necesario para la aplicación y cumplimiento de las fracciones III y IV del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación.

"b) El documento técnico que contiene la referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos digitales XML a que remite la modificación al anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, publicado en (sic) Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2016 y en vigor a partir del 1o. de noviembre de 2016, relacionado con las reglas 2.8.1.6., 2.8.1.7. y 2.8.1.11. de la citada Resolución Miscelánea Fiscal para 2016, anexo necesario para la aplicación y cumplimiento de las fracciones III y IV del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación. ..."

19. El Juzgado de Distrito del conocimiento admitió la demanda y llevó a cabo el trámite correspondiente. Sustanciado el juicio en su totalidad, dictó sentencia en la que negó el amparo solicitado.

20. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

21. En sesión de veintinueve de junio de dos mil diecisiete, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó resolución en la que revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado.

22. Entre otras cuestiones, el Tribunal Colegiado argumentó que el anexo 24 hace alusión a requisitos que deben satisfacer los archivos de contabilidad electrónica que serán enviados al Servicio de Administración Tributaria, y en su parte final remite a la referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos digitales XML, la cual contiene información que deberán utilizar los entes especialistas en informática y telecomunicaciones que realicen la construcción de cada uno de los archivos a enviar a través del buzón tributario o el portal de trámites.



23. En ese sentido, expuso que del análisis efectuado al anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciséis, se observa que no contiene el documento técnico en el cual se establecen las referencias en materia de informática para la construcción de los archivos XML.

24. Además, expuso que el anexo 24 establece que el referido documento técnico se encuentra en "el portal de trámites", lo que –a juicio de ese órgano jurisdiccional– evidencia que dicho documento no forma parte de lo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

25. Así, concluyó que el documento técnico debió ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, al ser parte de las obligaciones de carácter formal que se imponen a los contribuyentes para cumplir con sus compromisos fiscales, pues –señaló– sólo así se respeta el derecho fundamental de seguridad jurídica, al garantizar el eficaz conocimiento por parte de los gobernados de las disposiciones que les imponen obligaciones.

26. En consecuencia, determinó revocar el fallo impugnado y conceder el amparo solicitado.

3.3. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión administrativo 236/2018 (cuaderno auxiliar 413/2020), en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

27. Las quejas promovieron juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

"III. Autoridades responsables. Se señalan con tal carácter en el presente juicio:

"A) El Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

"B) El presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

"C) El secretario de Gobernación.



"D) El secretario de Hacienda y Crédito Público.

"E) El jefe del Servicio de Administración Tributaria.

"IV. Ley o acto que de cada autoridad se reclama.

"A) Del Congreso de la Unión reclamó:

"La tramitación, aprobación y expedición de 'El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de diciembre de 2013; concretamente en lo referente al artículo 28, fracciones III y IV; así como el artículo segundo transitorio, fracción III, segundo párrafo, del citado decreto.'—La tramitación, aprobación y expedición de 'El decreto por el que se expide la Ley del Ingreso (sic) de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2014; concretamente en lo referente al artículo 22, fracción IV; así como su artículo primero transitorio del citado decreto.'

"B) Del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, reclamó:

"La iniciativa, promulgación, expedición y orden de publicación de los decreto (sic) descritos en el inciso A), del presente apartado.

"C) Del C. Secretario de Gobernación, reclamó:

"La promulgación de los decreto (sic) descritos en el inciso A) del presente apartado.

"D) Del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, reclamó:

"La aplicación, ejecución y actos futuros relacionados, a través de los cuales se obliga a mis representadas a integrar en medios electrónicos su contabilidad y enviarla a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

"E) Del C. Jefe del Servicio de Administración Tributaria, reclamó:



"1. La expedición, promulgación y la orden de publicación de la 'Resolución Miscelánea Fiscal para 2016 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2015; concretamente a lo referente a las reglas 2.8.1.2, 2.8.1.5, 2.8.1.6, 2.8.1.7 y 2.8.1.11.; así como su artículo primero transitorio.'

"2. La expedición, promulgación y la orden de publicación de la 'Cuarta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016 y sus anexos 1-A y 24', publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 04 de octubre de 2016 y cuya modificación al anexo 24 entró en vigor el 01 de noviembre de 2016, en conjunto con el 'documento técnico' y/o 'anexo técnico'. De todas las autoridades señaladas anteriormente como responsables se reclama: Todos los efectos y consecuencias, tanto de hecho como de derecho, que se deriven de los actos reclamados, que específicamente se les imputan, mismos que les atribuimos a cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias. ..."

28. El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda y, una vez sustanciado el procedimiento, dictó sentencia en la que por un lado, sobreseyó en el juicio y, por otro, negó el amparo solicitado.

29. Inconformes, las empresas quejasas interpusieron recurso de revisión.

30. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito admitió a trámite el medio de defensa.

31. En cumplimiento al oficio SECNO/STCCNO/135/2020, dicho órgano jurisdiccional ordenó la remisión del asunto al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, para el dictado de la sentencia correspondiente.

32. En sesión de veintinueve de julio de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado auxiliar dictó resolución en la que modificó la sentencia recurrida, sobreseyó en el juicio y negó el amparo solicitado.

33. En lo que aquí interesa, el Tribunal Colegiado auxiliar expuso que el denominado documento técnico de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil diecisiete, concretamente el anexo 24, es atribuible al jefe del Servicio de



Administración Tributaria porque es quien emitió la disposición fiscal, mientras que los complementos técnicos que facilitan la instrumentación de la normatividad tributaria (anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil diecisiete) son imputables orgánicamente al emisor de la norma, pues es ésta el acto de autoridad que incide en la esfera jurídica de los gobernados y no los complementos técnicos analizados por sí mismos o desvinculados del anexo reclamado.

34. Señaló que el anexo 24 reclamado no transgrede los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica por el simple hecho de que dentro de su texto no contiene los lineamientos para la construcción de los archivos digitales XML, sino que éstos se encuentran previstos en un "documento técnico" porque éste constituye parte integrante de aquél.

35. Así, detalló que si el anexo 24 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, era innecesaria la publicación individual en ese medio de difusión de cada uno de los anexos respectivos con el objeto de cumplir con el mandato legal de dar a conocer a los ciudadanos los elementos que integran aquella resolución, ya que ese mandato quedó debidamente cumplido con la publicación íntegra de la norma general administrativa y, como consecuencia, de todos sus anexos.

36. Cabe destacar que el órgano jurisdiccional modificó la sentencia, debido a que el Juzgado de Distrito omitió analizar los planteamientos hechos valer en contra del artículo 22, fracción IV, de la Ley de Ingresos de la Federación. Numeral por el que el Tribunal Colegiado determinó negar el amparo solicitado.

3.4. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 714/2018 (cuaderno auxiliar 565/2020), en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

37. Las quejas interpusieron juicio de amparo indirecto, en el que señalaron como autoridad responsable al jefe del Servicio de Administración Tributaria, del que reclamaron:



"... a) La expedición del anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, publicado (sic) 6 de enero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, el cual hace referencia a la descripción de la información que deben contener los archivos de contabilidad electrónica, para dar cumplimiento a la obligación de envío de la contabilidad electrónica, conforme a lo establecido en el artículo 28, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y las reglas 2.8.1.6., 2.8.1.7. y 2.8.1.11. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017.

"b) El 'documento técnico' que, de acuerdo con el acto señalado en el inciso anterior, contiene la referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos digitales XML, mismo que no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación. ..."

38. El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda y, una vez sustanciado el procedimiento, dictó sentencia en la que negó el amparo solicitado.

39. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

40. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito admitió a trámite el medio de defensa.

41. En cumplimiento al oficio SECNO/STCCNO/135/2020, dicho órgano jurisdiccional ordenó la remisión del asunto al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, para el dictado de la sentencia correspondiente.

42. En sesión de nueve de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado auxiliar dictó resolución en la que confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo solicitado.

43. En lo que interesa, el Tribunal Colegiado determinó que el documento técnico constituía una parte integrante del anexo 24 de la Resolución Miscelánea vigente en dos mil diecisiete, de tal manera que si ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, no era exigible la publicación individual de cada uno de los anexos respectivos con el objeto de cumplir con el mandato legal de publicar o dar a conocer a los gobernados cada uno de los elementos que inte-



gran aquella resolución, puesto que ese mandato quedó observado con la publicación íntegra de la norma general administrativa y de todos sus anexos.

44. Por tanto, señaló que la publicación en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria del documento técnico era válida por ser el medio de comunicación entre la autoridad hacendaria y los particulares contribuyentes en el uso de las tecnologías que se estaban implementando; aunado a que el legislador no obligaba a las autoridades fiscalizadoras a publicar en el medio de difusión oficial las referencias técnicas para la aplicación concreta de las disposiciones de la ley.

45. Consecuentemente, al declarar infundados e inoperantes los agravios, confirmó la sentencia que negó el amparo solicitado.

4. Existencia de la contradicción

46. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de interpretación.

47. Para determinar su existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.⁴

48. En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se cumple con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis, en razón de lo siguiente:

⁴ Jurisprudencia P./J. 72/2010, del rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

Tesis aislada P. XLVII/2009, del rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



I. Los tribunales contendientes conocieron de una misma cuestión litigiosa, a saber, determinar si es necesaria la publicación en el Diario Oficial de la Federación del "documento técnico" que complementa el anexo 24 de la Resolución Miscelánea para dos mil diecisiete; y,

II. Adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración, pues el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región resolvió que el "documento técnico" que complementa el anexo 24 de la Resolución Miscelánea vigente en dos mil diecisiete es parte integrante de éste, por lo que si dicho anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, es innecesario llevar a cabo la publicación individual de cada uno de los anexos respectivos, mientras que el Tercer y el Décimo Primer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito determinaron que el anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal dos mil dieciséis es inconstitucional, toda vez que el denominado "documento técnico" no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

49. No es óbice a lo anterior, que en el amparo en revisión **714/2018 (cuaderno auxiliar 565/2020)**, el tribunal auxiliar se haya pronunciado respecto del documento técnico del anexo 24 de la Resolución Miscelánea vigente en dos mil diecisiete, y en las restantes sentencias analizaron el documento técnico del anexo 24 de la Resolución Miscelánea vigente en dos mil dieciséis; sin embargo, se analiza el mismo problema jurídico consistente en la inconstitucionalidad del documento técnico del anexo 24, por no haber sido publicado en el Diario Oficial de la Federación.

50. Es oportuno invocar la tesis aislada P. XLVII/2009,⁵ de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, página 67, registro digital: 166996.



Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente 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 disímboles 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."

51. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que **sí existe la contradicción denunciada**, surgiendo la interrogante consistente en determinar si **¿El documento técnico complementario al anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para dos mil dieciséis y dos mil diecisiete debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación?**



5. Estudio

52. Como punto de partida, es necesario señalar que el primer párrafo del artículo 3o. del Código Civil Federal,⁶ de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación, establece que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

53. El numeral 4o. de dicho cuerpo normativo señala que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con independencia de que su publicación haya sido anterior.

54. Por su parte, el artículo 2o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales,⁷ en su texto vigente hasta el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve (aplicable en el caso que nos ocupa), establece que dicho medio de comunicación oficial es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

⁶ **Código Civil Federal.**

"Artículo 3o. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

"En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

"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."

⁷ **Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.**

"Artículo 2o. El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente."



55. El numeral 3o. de dicha ley⁸ regula los actos que son materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación, los que en concreto consisten en: las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión; los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general; los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general; los tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el Periódico Oficial; aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el presidente de la República; y, la fe de erratas que la autoridad estime necesarias.

56. El artículo 4o. de la misma ley⁹ establece que es obligación del Ejecutivo Federal publicar en el Diario Oficial de la Federación, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior, así como asegurar su adecuada distribución y divulgación, en condiciones de accesibilidad y simplificación en su consulta.

57. Ahora bien, es necesario tener en cuenta, en la parte que aquí interesa, el contenido del anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas para dos mil dieciséis y dos mil diecisiete:

⁸ "Artículo 3o. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

"I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;

"II. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;

"III. Los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;

"IV. Los tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"VI. Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el Periódico Oficial;

"VII. Aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el presidente de la República; y,

"VIII. Las fe de erratas que la autoridad estime necesarias."

⁹ "Artículo 4o. Es obligación del Ejecutivo Federal publicar en el Diario Oficial de la Federación, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior, así como asegurar su adecuada distribución y divulgación, en condiciones de accesibilidad y simplificación en su consulta."



Modificación al anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016	Anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017
<p>"Contabilidad en medios electrónicos.</p> <p>Contenido</p> <p>El envío de la contabilidad electrónica es una obligación de los contribuyentes conforme a lo establecido en el artículo 28 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y la reglas 2.8.1.6., 2.8.1.7. y 2.8.1.11. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016.</p> <p>En el presente anexo se hace referencia a la descripción de la información que deben contener los archivos de contabilidad electrónica.</p> <p>La información es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">A. Catálogo de cuentas<ul style="list-style-type: none">a) Código agrupador del SAT.B. Balanza de comprobación.C. Pólizas del periodo.D. Auxiliar de folios de comprobantes fiscalesE. Auxiliares de cuenta y subcuenta.F. Catálogo de monedas.G. Catálogo de bancos.H. Catálogo de métodos de pago.... <p>La referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos</p>	<p>"Contabilidad en medios electrónicos.</p> <p>El envío de la contabilidad electrónica es una obligación de los contribuyentes conforme a lo establecido en el artículo 28, fracción, IV y la reglas 2.8.1.6., 2.8.1.7 y 2.8.1.11. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017.</p> <p>En el presente anexo se hace referencia a la descripción de la información que deben contener los archivos de contabilidad electrónica.</p> <p>La información es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">A. Catálogo de cuentas<ul style="list-style-type: none">a) Código agrupador del SAT.B. Balanza de comprobación.C. Pólizas del periodo.D. Auxiliar de folios de comprobantes fiscalesE. Auxiliares de cuenta y subcuenta.F. Catálogo de monedas.G. Catálogo de bancos.H. Catálogo de métodos de pago.... <p>La referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos</p>



digitales XML que contienen la información mencionada en el presente anexo, se encuentra contenida en el documento técnico, que deberán utilizar los entes especialistas en informática y telecomunicaciones que realicen la construcción de cada uno de los archivos a enviar a través del Buzón Tributario o el portal de trámites."

digitales XML que contienen la información mencionada en el presente anexo, se encuentra contenida en el documento técnico, el cual forma parte del presente anexo 24, y que es localizable en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria *www.sat.gob.mx*."

58. De lo anterior se observa que el contenido del anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales de ambas anualidades es esencialmente igual.

59. Refiere que es obligación de los contribuyentes enviar la contabilidad electrónica al Servicio de Administración Tributaria, y detalla la información que deben contener los archivos correspondientes.

60. Aquí es necesario precisar que en la resolución para **dos mil dieciséis**, señala que la referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos digitales XML que contienen la información mencionada en ese anexo, se encuentra contenida en **el documento técnico**, que deberán utilizar los entes especialistas en informática y telecomunicaciones que realicen la construcción de cada uno de los archivos a enviar a través del Buzón Tributario o del portal de trámites.

61. Por lo que hace a la emitida para el **dos mil diecisiete**, indica que la referencia técnica en materia informática para la construcción de los archivos digitales XML que contienen la información mencionada en ese anexo, se encuentra contenida en **el documento técnico**, el cual forma parte del precitado anexo 24, y que es localizable en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria *www.sat.gob.mx*.

62. En esa línea argumentativa, es válido inferir que el complemento que refiere el anexo 24, tiene el carácter de un documento técnico para la construcción de los archivos digitales XML,¹⁰ para su posterior envío a la autoridad hacendaria.

¹⁰ **XML**. Siglas en inglés que significan Extensible Markup Language, lo que se puede traducir al idioma español como Lenguaje de Marcas Extensibles.



63. Inclusive, se pone de manifiesto que la información que deben contener los archivos de contabilidad electrónica se encuentra detallada en el contenido del propio anexo 24, la cual consiste, entre otros, en el catálogo de cuentas, balanza de comprobación, pólizas del periodo, auxiliar de folios de comprobantes fiscales, etcétera.

64. En otras palabras, se estima que el complemento al anexo 24 es un documento/formato con lineamientos para la construcción de los archivos digitales XML, que debe contener la información de la contabilidad que los contribuyentes están obligados a enviar al Servicio de Administración Tributaria.

65. Consecuentemente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la naturaleza de dicho documento técnico no encuadra en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 3o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, cuya publicación en el referido medio de difusión sea obligatoria.

66. A mayor abundamiento, conviene tener en cuenta que al resolver el amparo en revisión 1287/2015, esta Segunda Sala analizó el tema de la contabilidad electrónica, sustentando el criterio consistente en que el anexo 24 infringía los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, en virtud de que el texto de la página de Internet a la que hace referencia el anexo impugnado, se encontraba en idioma inglés; lo cual, significaba que para poder operar los formatos respectivos, de acuerdo con la disposición impugnada, era necesario tener ciertos conocimientos en dicha lengua.

67. El criterio en cita quedó plasmado en la jurisprudencia 2a./J. 148/2016 (10a.),¹¹ de título y subtítulo siguientes:

"CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL ANEXO 24 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 2015, VIOLA LOS DERECHOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Al establecer las reglas de estructura

¹¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materias constitucional y administrativa, página 699, registro digital: 2012921.



planteadas dentro del estándar de los formatos respectivos para cumplir con la obligación de llevar la contabilidad en medios electrónicos, la autoridad administrativa dispuso que el contribuyente que utilice dicho estándar deberá sujetarse tanto a las disposiciones fiscales vigentes, como a los lineamientos técnicos de forma y sintaxis para la generación de archivos XML especificados por el consorcio w3. Lo que significa que con dicha remisión la autoridad excedió los límites de la habilitación legal que le fue conferida a través del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, al encomendar al consorcio referido la labor de desarrollar las disposiciones correspondientes para hacer operativo el sistema; lo que además de la insubordinación jerárquica que esa actuación provoca, ocasiona inseguridad jurídica al gobernado, al obligarlo a cumplir con ciertos lineamientos emitidos 'por una comunidad internacional' y no por una autoridad competente, bajo algún procedimiento de creación normativa o bajo determinadas exigencias mínimas de fundamentación y motivación. Máxime que, al establecer los lineamientos y formatos respectivos para cumplir con la obligación de llevar la contabilidad en medios electrónicos, tenía la obligación de hacerlo en idioma castellano o español, a fin de brindar seguridad jurídica a los contribuyentes al permitirles conocer plenamente la forma de operar los formatos establecidos al efecto, lo cual no se hizo, ya que al ingresar a la página de Internet <http://www.w3.org>., se advierte que su contenido está en el idioma inglés; de ahí que el Anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015, viola los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica."

68. Asimismo, en la ejecutoria mencionada se determinó que el efecto de la concesión del amparo consistía en desincorporar de la esfera jurídica de la quejosa la obligación de atender los lineamientos técnicos de forma y sintaxis para la generación de archivos XML especificados por el consorcio w3, establecidos en la página de Internet <http://www.w3.org>., ya que además de que eran emitidos por una comunidad internacional (privada), que no gozaba de facultades para hacerlo, se encontraban en un idioma diverso al castellano o español; todo lo cual vulneraba el derecho de seguridad jurídica de la parte quejosa.

69. Tal precisión quedó reflejada en la jurisprudencia 2a./J. 160/2016 (10a.),¹² cuyos título y subtítulo son los siguientes:

¹² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materias común y administrativa, página 698, registro digital: 2012920.



"CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EFECTO DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA EL ANEXO 24 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 2015. El efecto que debe imprimirse a la sentencia que concede el amparo contra el anexo referido es el de desincorporar de la esfera jurídica del quejoso la obligación de atender los lineamientos técnicos de forma y sintaxis para la generación de archivos XML especificados por el consorcio w3, establecidos en la página de Internet <http://www.w3.org>, hasta en tanto el Servicio de Administración Tributaria formule y publique en alguno de los medios a su alcance los lineamientos a seguir para la generación de archivos XML en idioma español."

70. Posteriormente, al resolver el recurso de inconformidad 875/2017, entre otras cuestiones, este Alto Tribunal sostuvo que con el anexo 24 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil diecisiete y su documento técnico, el jefe del Servicio de Administración Tributaria no sólo actualizó la condición a la que estaban supeditados los efectos de la concesión del amparo sino que, además, proporcionó los medios necesarios para cumplir con la obligación de ingresar mensualmente la información contable, a través de la página de Internet de dicho Servicio de Administración Tributaria; por lo que con el establecimiento de los lineamientos técnicos de forma y sintaxis necesarios para la construcción de archivos XML contenidos en el anexo técnico se facilita el cumplimiento de sus obligaciones formales.

71. Así, este Máximo Tribunal determinó que los lineamientos técnicos de forma y sintaxis para la generación de archivos XML establecidos en la página de Internet <http://w3.org>, debían formularse en español y publicarse en algún medio al alcance de la autoridad hacendaria y no necesariamente en el Diario Oficial de la Federación.

72. En las relatadas consideraciones, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que en términos de los artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal y de los diversos 2o., 3o. y 4o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, era innecesario publicar en dicho medio de difusión el documento técnico complementario al anexo 24, ya que su



naturaleza (documento/formato) no encuadra en los actos cuya publicación se considera obligatoria en el medio de comunicación gubernamental.

73. Además, como lo estableció este Alto Tribunal, es jurídicamente válido que el documento técnico haya sido publicado en la página del Servicio de Administración Tributaria. Máxime que el aludido documento técnico constituye una parte integrante del anexo 24, tanto de la Resolución Miscelánea vigente en dos mil dieciséis, como la de dos mil diecisiete, los cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación.

74. Por tanto, resultaba innecesario efectuar la publicación individual de cada complemento al anexo en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de cumplir con el mandato legal de publicar o dar a conocer a los gobernados cada uno de los elementos que integran aquella resolución, puesto que esa obligación quedó satisfecha con la publicación íntegra de la norma general administrativa.

75. Luego, la publicación en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria del documento "Contabilidad electrónica. Anexo técnico" es legal por tratarse del medio de comunicación entre la autoridad hacendaria y los particulares contribuyentes, el cual fue implementado para agilizar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y los procesos de fiscalización.

6. Criterio que debe de prevalecer

76. En consecuencia, con fundamento en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, redactado de la siguiente manera:

CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL HECHO DE QUE EL "DOCUMENTO TÉCNICO" COMPLEMENTARIO AL ANEXO 24 DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES PARA 2016 Y 2017, NO SE PUBLICARA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.



Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito estimaron que en observancia a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, era necesario publicar en el Diario Oficial de la Federación, el "documento técnico" a que hace referencia el Anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para 2016 y 2017; en contrapartida, otro Tribunal Colegiado de Circuito determinó que la falta de publicación de dicho documento, no generaba perjuicio alguno en la esfera de derechos de los contribuyentes.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el hecho de que el documento técnico complementario al Anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para 2016 y 2017, no se publicara en el Diario Oficial de la Federación, no vulnera los principios de legalidad y de seguridad jurídica, pues de conformidad con el texto de los artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal y 2o., 3o. y 4o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2019, era innecesario publicarlo en dicho medio de difusión oficial.

Justificación: La naturaleza del documento técnico complementario al anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para 2016 y 2017 no encuadra en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 3o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, cuya publicación en el medio de difusión sea obligatoria. Además, el Anexo 24 de cada una de las Resoluciones Misceláneas Fiscales de que se trata fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, cuyo texto detalla la información que deben contener los archivos de contabilidad electrónica, la cual consiste, entre otros, en el catálogo de cuentas; balanza de comprobación; pólizas del periodo; auxiliar de folios de comprobantes fiscales, etcétera. Así, el hecho de que no se publicara el documento técnico complementario no viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica, pues basta que éste se encuentre en la página del Servicio de Administración Tributaria (SAT), para que el contribuyente estuviera en posibilidad de hacer uso de las tecnologías implementadas para agilizar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y los procesos de fiscalización.

7. Puntos resolutivos

77. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región y el Tercer Tribunal Colegiado y el Décimo Primer Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones José Fernando Franco González Salas quien hizo suyo el asunto. Ausente la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 148/2016 (10a.) y 2a./J. 160/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de octubre de 2016 a las 10:38 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL HECHO DE QUE EL "DOCUMENTO TÉCNICO" COMPLEMENTARIO AL ANEXO 24 DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES PARA 2016 Y 2017, NO SE PUBLICARA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito estimaron que en observancia a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, era necesario publicar en el Diario Oficial de la Federación, el "documento técnico" a que hace referencia el Anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para 2016 y 2017; en contrapartida, otro Tribunal Colegiado de Circuito determinó que la falta de publicación de dicho documento, no generaba perjuicio alguno en la esfera de derechos de los contribuyentes.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el hecho de que el documento técnico complementario al Anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para 2016 y 2017, no se publicara en el Diario Oficial de la Federación, no vulnera los principios de legalidad y de seguridad jurídica, pues de conformidad con el texto de los artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal y 2o., 3o. y 4o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2019, era innecesario publicarlo en dicho medio de difusión oficial.

Justificación: La naturaleza del documento técnico complementario al Anexo 24 de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para 2016 y 2017 no encuadra en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 3o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, cuya publicación en el medio de difusión sea obligatoria. Además, el Anexo 24 de cada una de las Resoluciones Misceláneas Fiscales de que se trata fue



publicado en el Diario Oficial de la Federación, cuyo texto detalla la información que deben contener los archivos de contabilidad electrónica, la cual consiste, entre otros, en el catálogo de cuentas; balanza de comprobación; pólizas del periodo; auxiliar de folios de comprobantes fiscales, etcétera. Así, el hecho de que no se publicara el documento técnico complementario no viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica, pues basta que éste se encuentre en la página del Servicio de Administración Tributaria (SAT), para que el contribuyente estuviera en posibilidad de hacer uso de las tecnologías implementadas para agilizar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y los procesos de fiscalización.

2a./J. 21/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 269/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, y los Tribunales Colegiados Tercero y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de febrero de 2021. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver los amparos en revisión 236/2018 (cuaderno auxiliar 413/2020) y 714/2018 (cuaderno auxiliar 565/2020), el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 89/2017, y el diverso sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 105/2017.

Tesis de jurisprudencia 21/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO DEL JUZGADO DE DISTRITO POR VACACIONES DEL TITULAR, ESTÁ FACULTADO PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL ACATAMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA, POR SU CARÁCTER URGENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 189/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO. 24 DE FEBRERO DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda 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, primer párrafo, de la Constitución General de la República; 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 y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, sin que resulte necesaria la intervención del Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que se formuló por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.

TERCERO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales



Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.¹

En ese contexto, debe estimarse que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los Tribunales Colegiados de Circuito **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber, si el secretario encargado del despacho del juzgado por vacaciones del titular está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo. Sin embargo, **arribaron a conclusiones disímiles**.

Es así, toda vez que al resolver el recurso de inconformidad 6/2020, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito** determinó que de acuerdo con lo previsto en los artículos 43 y 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el secretario encargado del juzgado por vacaciones del titular está facultado para practicar diligencias, dictar autos de trámite y resoluciones de carácter urgente, así como dictar sentencias cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que el Juez de Distrito se encuentre gozando de su periodo vacacional, a no ser que deban suspenderse o diferirse de acuerdo a la ley, de lo que se sigue que válidamente puede pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo, ya que tal determinación constituye una resolución de carácter urgente en tanto que de lo previsto en los artículos 192, 193 y 196 de la Ley de Amparo se desprende: **"que los tribunales de amparo deben dictar las providencias necesarias para que las ejecutorias se cumplan**

¹ Apoya tal consideración, la jurisprudencia P./J. 72/2010, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época, con número de registro digital: 164120.



a cabalidad, ello en la medida en que debe resarcirse a la brevedad el quebranto al orden público derivado de los actos declarados inconstitucionales",

por lo que una vez que cause ejecutoria la sentencia respectiva, se debe requerir a las autoridades responsables a efecto de que acrediten su cabal cumplimiento dentro del plazo de tres días, hecho lo cual se debe dar vista a las partes para que en un plazo igual manifiesten lo que a su interés legal convenga y transcurrido ese plazo, con desahogo de la vista o sin ella, se debe dictar una resolución en la que de manera fundada y motivada se determine si la ejecutoria de amparo se encuentra cabalmente cumplida.

Por tales razones, precisó que no comparte el criterio sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, inmerso en la jurisprudencia I.5o.P. J/4 (10a.), que a la letra se lee:

"SECRETARIO DE JUZGADO ENCARGADO DEL DESPACHO EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 43 O 161 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. AL NO SER LA DECLARATORIA DE CUMPLIMIENTO UNA DILIGENCIA, PROVIDENCIA DE MERO TRÁMITE, O RESOLUCIÓN DE CARÁCTER URGENTE, DICHO FUNCIONARIO CARECE DE ATRIBUCIONES LEGALES PARA DECIDIR SI LA SENTENCIA DE AMPARO SE ENCUENTRA O NO CUMPLIDA. En términos del precepto mencionado, en las ausencias del Juez de Distrito menores a quince días (párrafo primero), el secretario se encargará de practicar las diligencias y dictar las providencias de mero trámite y las resoluciones de carácter urgente, y cuando aquéllas sean superiores a dicho periodo (párrafo segundo), el Consejo de la Judicatura Federal autorizará al correspondiente secretario o designará a la persona que deba sustituir al Juez de Distrito durante su ausencia y, entre tanto se hace esa designación o se autoriza al secretario, éste se encargará del despacho del juzgado, practicará las diligencias y dictará las providencias de mero trámite, así como las de carácter urgente, sin resolver en definitiva. Por su parte, respecto de la ausencia del titular del órgano jurisdiccional con motivo del disfrute de su periodo vacacional, el secretario encargado del despacho en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, únicamente se encuentra facultado para: i) practicar diligencias; ii) dictar providencias de mero trámite; iii) emitir resoluciones de carácter urgente; y, iv) resolver los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que el Juez de Distrito se encuentre gozando de sus vacaciones, a no



ser que dichas audiencias deban diferirse o suspenderse con arreglo a la ley. Lo anterior, porque la ausencia del Juez de Distrito por este motivo, no es una situación imprevista susceptible de extenderse, pues por disposición expresa del artículo 160 de la propia ley orgánica, cada periodo vacacional comprende una duración de quince días. Bajo ese panorama, el cumplimiento o no de una ejecutoria de amparo importa una decisión que no se encuentra comprendida en ninguna de esas hipótesis; primeramente, porque no es una diligencia ni constituye una providencia de mero trámite, ya que requiere de un importante y trascendente juicio de valoración en torno a las actuaciones realizadas en acatamiento a un fallo protector que, en su regularidad, puede conducir a la imposición de una multa y, eventualmente, al inicio del procedimiento de inejecución que culmina con la separación del cargo del titular de la autoridad responsable y su consignación ante un Juez Penal; además, porque no está comprendida en la connotación legal de urgente empleada en esa fase, tan es así, que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo autorizan la ampliación del plazo; de lo que se colige que la resolución de cumplimiento de una ejecutoria de amparo es una decisión exclusiva del titular del órgano de control constitucional. Por tanto, el secretario de juzgado encargado del despacho por vacaciones de su titular o en términos del artículo 43 invocado, carece de atribuciones legales para decidir si la sentencia de amparo se encuentra o no cumplida".²

Luego, resulta claro que sí existe la contradicción de tesis denunciada, toda vez que el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito** sostiene que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el secretario encargado del juzgado por vacaciones del titular está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, habida cuenta que de los artículos 192, 193 y 196 de la Ley de Amparo, se desprende que el juzgador debe dictar las medidas necesarias para que tales ejecutorias se cumplieren a la brevedad para resarcir el quebranto al orden público derivado de los actos declarados inconstitucionales, de lo que se sigue que el pronunciamiento sobre su debido acatamiento constituye una resolución de

² Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3393, Décima Época, «con número de registro digital: 2020764».



carácter urgente; en cambio, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** determinó que atendiendo a lo previsto en los preceptos legales en cita, la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento de una ejecutoria de amparo no puede estimarse como un acuerdo de trámite, dado que puede derivar en la imposición de una multa a las autoridades responsables e incluso, en su destitución y consignación, ni tampoco como una resolución urgente, tan es así que, es legalmente factible ampliar el plazo concedido inicialmente a las responsables para acreditar su acatamiento, de lo que se sigue que el secretario encargado del juzgado por vacaciones del titular carece de atribuciones para resolver al respecto, máxime que la ausencia del Juez de Distrito por gozar de su periodo vacacional, no es una situación imprevista que pueda prolongarse indefinidamente.

En tal contexto, **el punto de contradicción** a dilucidar por esta Segunda Sala estriba en determinar si el pronunciamiento sobre el cumplimiento de una sentencia de amparo puede estimarse como un auto de trámite o una resolución de carácter urgente y, en consecuencia, si el secretario encargado del juzgado por vacaciones de su titular está facultado para decidir sobre el particular.

CUARTO.—Consideraciones y fundamentos. El criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, se orienta en el sentido de que el secretario encargado del juzgado por vacaciones de su titular sí está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Para establecer las razones de ello, es menester señalar que en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establece que en las ausencias temporales de los Jueces de Distrito menores a quince días, corresponderá al secretario respectivo: **a)** practicar diligencias, **b)** dictar providencias de mero trámite, y **c)** emitir resoluciones de carácter urgente, en tanto que en ausencias mayores a ese periodo, "**se encargará del despacho del juzgado**" en los términos antes apuntados mientras el Consejo de la Judicatura Federal autoriza al secretario que corresponda o a la persona que deba sustituirlo.

Tratándose de ausencias de los Jueces de Distrito por gozar de su periodo vacacional, el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que en tanto el Consejo de la Judicatura Federal nombra a las personas



que habrán de sustituirlos o en el caso de que no se realicen los nombramientos correspondientes, los secretarios "**se encargarán de las oficinas respectivas en los términos que establece esta ley**" y dictarán sentencia en los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que los titulares disfruten de vacaciones, a menos de que deban diferirse o suspenderse con arreglo a la ley.

De lo que se sigue que el secretario encargado del despacho del juzgado por vacaciones del titular sólo está facultado para practicar diligencias, emitir autos de trámite, así como resoluciones de carácter urgente y dictar sentencias en los términos antes apuntados.

Ahora, para poder determinar si el pronunciamiento sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo constituye un acuerdo de trámite o una resolución de carácter urgente, es preciso tener en cuenta que en el dictamen a la iniciativa de la Ley de Amparo en vigor, se precisó que la ejecución de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal constituye una parte total del juicio de amparo, en tanto que su objetivo es restituir al gobernado en el pleno goce del derecho vulnerado con el acto declarado inconstitucional; por tal razón, se estimó necesario implementar medidas que permitan lograr su eficaz y oportuno cumplimiento, habida cuenta que las dilaciones o fallas en su ejecución podrían anular sus efectos restitutorios.³

Tales medidas conllevan para el juzgador diversas obligaciones previstas en los artículos 77 y 192 a 196 de la Ley de Amparo, como son, entre otras:

1. Precisar en la sentencia, con claridad, las autoridades vinculadas a su cumplimiento y los actos que cada una debe realizar para conseguirlo.⁴

³ EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS.

Una de las partes torales del juicio de amparo es la etapa de la ejecución de las sentencias. Su importancia no es trivial. Por el contrario, es el momento en el que se materializa la decisión a la que arribó el juzgador. Si se supone la promoción de un juicio de amparo en el que se dictó una sentencia que otorga la protección de la Justicia Federal por probarse la existencia de una violación a los derechos fundamentales, debe convenirse que las fallas o dilaciones en la ejecución de la sentencia podrían, en los hechos, anular la reparación del derecho vulnerado.

⁴ "**Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

" ...



2. Una vez que cause ejecutoria la sentencia, se deberá notificar, sin demora, a las partes. En la notificación que se realice a las autoridades responsables, se les requerirá para que acrediten su cumplimiento en un plazo de tres días, apercibidas con imponerles una multa en caso de omisión injustificada.

Atendiendo a la complejidad o dificultad del cumplimiento, el juzgador podrá ampliar el referido plazo, debiendo fijar uno razonable y estrictamente determinado.⁵

3. Si al concluir el plazo concedido a las autoridades responsables, la sentencia de amparo no se ha cumplido, se deberá emitir el pronunciamiento respectivo, asimismo, se impondrán las multas que procedan y se remitirán los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para los efectos legales conducentes.

Si las autoridades responsables demuestran que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifican el retraso, el juzgador podrá ampliar el plazo concedido por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos respectivos.⁶

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho."

⁵ "Artículo 192. Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.

"En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.

"...

"El órgano judicial de amparo, al hacer los requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga."

⁶ "Artículo 193. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.



4. Al recibir informe de las autoridades responsables en el sentido de que la sentencia de amparo ha quedado cumplida, se dará vista a la parte quejosa y, en su caso, a la parte tercero interesada para que en el plazo de tres días manifiesten lo que a su interés legal convenga. **Transcurrido el plazo, con desahogo de la vista o sin ella, el juzgador deberá dictar resolución**, en la que de manera fundada y motivada, declare si la ejecutoria de amparo está cabalmente cumplida, si existe exceso o defecto en la ejecución, o bien si existe imposibilidad para cumplirla.

Si se considera que la ejecutoria de amparo está debidamente cumplida, se hará la declaratoria correspondiente y se ordenará el archivo del expediente. En caso contrario, se remitirán los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para los efectos legales conducentes.⁷

Lo hasta aquí expuesto permite colegir que el pronunciamiento sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo constituye una resolución de carácter urgente, ya que para lograr su eficaz y oportuna ejecución, es menester que al

"Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

"En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo."

⁷ **"Artículo 196.** Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. "Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta Ley."



concluir el plazo concedido a las responsables para demostrar su acatamiento, o bien, al fenecer el plazo de la vista otorgada a la parte quejosa y a la parte tercero interesada con las constancias relativas, el Juez determine si los deberes impuestos en la ejecutoria de amparo se encuentran satisfechos, para en su caso, dictar las medidas que se estimen necesarias para conseguirlo.

En efecto, tratándose del cumplimiento de las sentencias de amparo, la urgencia del pronunciamiento respectivo no radica exclusivamente en los graves perjuicios que se pudieran ocasionar a la parte quejosa en caso de no acatarse de inmediato, sino también en lograr el objetivo del juicio de amparo, el cual, como ya se dijo, estriba en restituir al gobernado en el pleno goce del derecho fundamental violado con el acto declarado inconstitucional a la brevedad posible, a fin de evitar que el retraso en la ejecución del fallo protector torne nugatoria la decisión.

Lo anterior se corrobora al tener en cuenta que el derecho de acceso a la justicia que se tutela en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conlleva para los órganos jurisdiccionales el deber de garantizar la efectividad de los recursos y los medios de defensa, lo que de suyo implica asegurar la debida ejecución de sus decisiones sin dilaciones indebidas o innecesarias.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que de acuerdo al principio de efectividad de los recursos o medios de defensa previsto en el artículo 25.1 de la Convención, **"no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios"**, lo que puede ocurrir, por ejemplo, al verificarse cualquier situación **"que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión" (o en la ejecución de la misma); "o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial."**⁸

Incluso, el artículo 25.2.c) de la Convención establece la obligación del Estado de garantizar **"el cumplimiento, por las autoridades competentes,**

⁸ Corte IDH. Opinión consultiva OC-9/87, párrafo 24.



de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso", lo que significa que "la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia. Se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas."⁹

Como se aprecia, el recurso efectivo se evalúa, entre otras cuestiones, bajo un estándar de resultado de hecho y de derecho, respecto a la capacidad de producir la consecuencia necesaria para proteger el derecho que se estima violado. Luego, es claro que en tratándose del juicio de amparo, es indispensable que la ejecución de la reparación al derecho violado, esto es, el cumplimiento del fallo protector, se realice sin dilaciones indebidas o injustificadas, pues de lo contrario, se tornaría ilusorio y lo dotaría de ineficacia, en detrimento del acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

No en vano, una de las responsabilidades que la Corte ha establecido para los Estados Parte, en tratándose del derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, consiste en **"garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos"**. De ahí que el proceso debe tender a **"la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento."** (sentencia).¹⁰

En suma, para garantizar el derecho de acceso efectivo a la justicia, no basta con que en el juicio de amparo se dicte una sentencia en la que se ordene restituir al gobernado en el goce del derecho fundamental violado con el acto de autoridad declarado inconstitucional, puesto que es preciso que los mecanismos previstos para su ejecución sean eficaces, de modo tal que la decisión no se torne ilusoria por dilaciones indebidas o injustificadas.

⁹ Corte IDH Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párrafo 216.

¹⁰ Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y jubilados de la contraloría") Vs. Perú. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrafo 69, y caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párrafo 127.



En consecuencia, debe estimarse que el secretario encargado del despacho del juzgado por vacaciones del titular está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, en tanto es menester que al concluir el plazo concedido a las autoridades responsables para demostrar su acatamiento o al fenecer el plazo de la vista otorgada a la parte quejosa y a la parte tercero interesada con las constancias relativas, se determine si los deberes impuestos en el fallo protector se encuentran satisfechos, para en su caso, dictar las medidas necesarias para conseguirlo, máxime que la urgencia de la decisión no radica exclusivamente en los posibles daños que se podrían ocasionar al agraviado en caso de que la sentencia no se ejecute de inmediato, sino también en lograr el objetivo del juicio de amparo, el cual estriba en restituir al gobernado en el goce del derecho fundamental violado a la brevedad posible, a fin de evitar que el retraso en la ejecución de la decisión torne nugatoria la protección de la Justicia Federal.

QUINTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO DEL JUZGADO DE DISTRITO POR VACACIONES DEL TITULAR, ESTÁ FACULTADO PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL ACATAMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA, POR SU CARÁCTER URGENTE.

Hechos: Uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si el pronunciamiento sobre el cumplimiento de una sentencia de amparo puede estimarse como un auto de trámite o una resolución de carácter urgente y, en consecuencia, si el secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito por vacaciones de su titular está facultado para decidir sobre el particular, sostuvo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicho secretario está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, habida cuenta que de los artículos 192, 193 y 196 de la Ley de Amparo se desprende que el juzgador debe dictar las medidas necesarias para que tales ejecutorias se cumplimenten a la brevedad para



resarcir el quebranto al orden público derivado de los actos declarados inconstitucionales, de lo que se sigue que el pronunciamiento sobre su debido acatamiento constituye una resolución de carácter urgente; en cambio, el otro tribunal contendiente determinó que atendiendo a lo previsto en los preceptos legales en cita, la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento de una ejecutoria de amparo no puede estimarse como un acuerdo de trámite, dado que puede derivar en la imposición de una multa a las autoridades responsables e incluso en su destitución y consignación, ni tampoco como una resolución urgente, tan es así que es legalmente factible ampliar el plazo concedido inicialmente a las responsables para acreditar su acatamiento, de lo que se sigue que el secretario encargado del juzgado por vacaciones del titular carece de atribuciones para resolver al respecto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito por vacaciones del titular está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, en tanto es menester que al concluir el plazo concedido a las autoridades responsables para demostrar su acatamiento o al fenecer el plazo de la vista otorgada a la parte quejosa y a la parte tercero interesada con las constancias relativas, se determine si los deberes impuestos en el fallo protector se encuentran satisfechos para, en su caso, dictar las medidas necesarias para conseguirlo, máxime que la urgencia de la decisión no radica exclusivamente en los posibles daños que se podrían ocasionar al agraviado en caso de que la sentencia no se ejecute de inmediato, sino también en lograr el objetivo del juicio de amparo, el cual estriba en restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado a la brevedad posible, a fin de evitar que el retraso en la ejecución de la decisión torne nugatoria la protección de la Justicia Federal.

Justificación: En el dictamen a la iniciativa de la Ley de Amparo en vigor, se precisó que la ejecución de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal constituye una parte total del juicio de amparo, en tanto que su objetivo es restituir al quejoso en el pleno goce del derecho vulnerado con el acto declarado inconstitucional; por tal razón se estimó necesario implementar medidas que permitan lograr su eficaz y oportuno cumplimiento, habida cuenta que las dilaciones o fallas en su ejecución podrían anular sus efectos restitutorios.



Lo que se corrobora al tener en cuenta que el derecho de acceso a la justicia que se tutela en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conlleva para los órganos jurisdiccionales el deber de garantizar la efectividad de los recursos y los medios de defensa, lo que de suyo implica asegurar la debida ejecución de sus decisiones sin dilaciones indebidas o innecesarias. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que de acuerdo con el principio de efectividad de los recursos o medios de defensa previsto en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios, lo que puede ocurrir, por ejemplo, al verificarse cualquier situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión, o en la ejecución de la misma. Incluso, el artículo 25, numeral 2, inciso c), de la Convención establece la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso, lo que significa que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia porque se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas. Luego, es claro que en tratándose del juicio de amparo, es indispensable que la ejecución de la reparación al derecho violado, esto es, el cumplimiento del fallo protector, se realice sin dilaciones indebidas o injustificadas, pues de lo contrario se tornaría ilusorio y lo dotaría de ineficacia, en detrimento del acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

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



Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Ministro José Fernando Franco González Salas. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa estuvo ausente.

Firman los Ministros, presidente en funciones y ponente, con la secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia I.5o.P. J/4 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del 4 viernes de octubre de 2019 a las 10:14 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. EL SECRETARIO ENCARGADO DEL DESPACHO DEL JUZGADO DE DISTRITO POR VACACIONES DEL TITULAR, ESTÁ FACULTADO PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL ACATAMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA, POR SU CARÁCTER URGENTE.

Hechos: Uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si el pronunciamiento sobre el cumplimiento de una sentencia de amparo puede estimarse como un auto de trámite o una resolución de



carácter urgente y, en consecuencia, si el secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito por vacaciones de su titular está facultado para decidir sobre el particular, sostuvo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicho secretario está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, habida cuenta que de los artículos 192, 193 y 196 de la Ley de Amparo se desprende que el juzgador debe dictar las medidas necesarias para que tales ejecutorias se cumplimenten a la brevedad para resarcir el quebranto al orden público derivado de los actos declarados inconstitucionales, de lo que se sigue que el pronunciamiento sobre su debido acatamiento constituye una resolución de carácter urgente; en cambio, el otro tribunal contendiente determinó que atendiendo a lo previsto en los preceptos legales en cita, la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento de una ejecutoria de amparo no puede estimarse como un acuerdo de trámite, dado que puede derivar en la imposición de una multa a las autoridades responsables e incluso en su destitución y consignación, ni tampoco como una resolución urgente, tan es así que es legalmente factible ampliar el plazo concedido inicialmente a las responsables para acreditar su acatamiento, de lo que se sigue que el secretario encargado del juzgado por vacaciones del titular carece de atribuciones para resolver al respecto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito por vacaciones del titular está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, en tanto es menester que al concluir el plazo concedido a las autoridades responsables para demostrar su acatamiento o al fenecer el plazo de la vista otorgada a la parte quejosa y a la parte tercero interesada con las constancias relativas, se determine si los deberes impuestos en el fallo protector se encuentran satisfechos para, en su caso, dictar las medidas necesarias para conseguirlo, máxime que la urgencia de la decisión no radica exclusivamente en los posibles daños que se podrían ocasionar al agraviado en caso de que la sentencia no se ejecute de inmediato, sino también en lograr el objetivo del



juicio de amparo, el cual estriba en restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado a la brevedad posible, a fin de evitar que el retraso en la ejecución de la decisión torne nugatoria la protección de la Justicia Federal.

Justificación: En el dictamen a la iniciativa de la Ley de Amparo en vigor, se precisó que la ejecución de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal constituye una parte toral del juicio de amparo, en tanto que su objetivo es restituir al quejoso en el pleno goce del derecho vulnerado con el acto declarado inconstitucional; por tal razón se estimó necesario implementar medidas que permitan lograr su eficaz y oportuno cumplimiento, habida cuenta que las dilaciones o fallas en su ejecución podrían anular sus efectos restitutorios. Lo que se corrobora al tener en cuenta que el derecho de acceso a la justicia que se tutela en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conlleva para los órganos jurisdiccionales el deber de garantizar la efectividad de los recursos y los medios de defensa, lo que de suyo implica asegurar la debida ejecución de sus decisiones sin dilaciones indebidas o innecesarias. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que de acuerdo con el principio de efectividad de los recursos o medios de defensa previsto en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios, lo que puede ocurrir, por ejemplo, al verificarse cualquier situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión, o en la ejecución de la misma. Incluso, el artículo 25, numeral 2, inciso c), de la Convención establece la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso, lo que significa que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia porque se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas. Luego, es claro que en tratándose del juicio de amparo, es indispensable que la ejecución de la



reparación al derecho violado, esto es, el cumplimiento del fallo protector, se realice sin dilaciones indebidas o injustificadas, pues de lo contrario se tornaría ilusorio y lo dotaría de ineficacia, en detrimento del acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

2a./J. 22/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 189/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto en Materia Penal del Primer Circuito y Primero del Vigésimo Cuarto Circuito. 24 de febrero de 2021. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis y criterio contendientes:

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el incidente de inejecución de sentencia 4/2016, y los recursos de inconformidad previstos en las fracciones I a III del artículo 201 de la Ley de Amparo 3/2018, 5/2018, 49/2018 y 9/2019, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia I.5o.P. J/4 (10a.), de título y subtítulo: "SECRETARIO DE JUZGADO ENCARGADO DEL DESPACHO EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 43 O 161 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. AL NO SER LA DECLARATORIA DE CUMPLIMIENTO UNA DILIGENCIA, PROVIDENCIA DE MERO TRÁMITE, O RESOLUCIÓN DE CARÁCTER URGENTE, DICHO FUNCIONARIO CARECE DE ATRIBUCIONES LEGALES PARA DECIDIR SI LA SENTENCIA DE AMPARO SE ENCUENTRA O NO CUMPLIDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3393, con número de registro digital: 2020764; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de inconformidad 6/2020.

Tesis de jurisprudencia 22/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TERCERO INTERESADO. ADQUIERE ESE CARÁCTER LA PARTE ACTORA DE LOS RESPECTIVOS JUICIOS LABORALES ACUMULADOS, EN LOS QUE SE RECLAMA UNA MISMA PRETENSIÓN E INTERESES EXCLUYENTES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 224/2020. ENTRE LAS SUS-
TENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN
MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO CIRCUITO Y SEGUNDO
EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO NOVENO
CIRCUITO. 10 DE FEBRERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS
MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS,
JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.
PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR
VÁZQUEZ MORENO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer y resolver 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 y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito; sin que se estime necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada se estima conveniente analizar los anteceden-



tes de los asuntos respectivos y las consideraciones esenciales que sustentan las ejecutorias que contienen los criterios materia de contradicción.

I. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito.

Conoció del amparo directo 1352/2019, promovido por María Santa Jiménez Trejo en contra del laudo de cinco de marzo de dos mil diecinueve, dictado en el juicio laboral 1275/2013 y su acumulado 67/2014, del índice de la Junta Especial Número 36 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tabasco.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. Con motivo del fallecimiento de José Valdez Mendoza, Gloria Garduño Mondragón y María Santa Jiménez Trejo, quienes se ostentaron como esposas de aquél, promovieron sendos juicios laborales en contra de Petróleos Mexicanos y otros, de quienes reclamaron la declaración de ser beneficiarias del trabajador, así como el otorgamiento de la pensión *post mortem* y el pago de diversas prestaciones derivadas de ese acontecimiento.

2. De esos juicios les correspondió conocer a la Junta Especial Número 36 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tabasco, bajo el número de expediente 1275/2013 y a la Junta Especial Número 52 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Campeche, bajo el número de expediente 67/2014, respectivamente.

3. Una vez resuelto el incidente de acumulación planteado en el juicio laboral 67/2014, se ordenó acumular dicho juicio al diverso 1275/2013, por ser éste el más antiguo.

4. Recibidas las constancias respectivas, la Junta Especial Número 36 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tabasco, continuó el trámite de los asuntos y el cinco de marzo de dos mil diecinueve dictó el laudo correspondiente.

5. Inconforme con dicha resolución, María Santa Jiménez Trejo promovió el amparo directo 1352/2019, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en



Materia de Trabajo del Décimo Circuito. En sesión de diez de septiembre de dos mil veinte pronunció sentencia en la que concedió la protección solicitada por la quejosa.

Ahora, para lo que aquí interesa, por lo que ve al estudio de los conceptos de violación en los que se alegó, como violación procesal, el que la actora María Santa Jiménez Trejo (en el juicio laboral 67/2014) no fue llamada como tercero interesada en el diverso juicio laboral 1275/2013, en la referida ejecutoria de amparo el Órgano Colegiado resolvió lo siguiente:

"... Violación procesal: no fue llamada como tercero interesada.

"Por otro lado, en el concepto de violación identificado con el número 1 del inciso A), la parte quejosa sostiene que la Junta responsable no le reconoció el carácter de tercero interesada en el juicio laboral 1275/2013, para que así estuviera en posibilidad de oponer excepciones, ofrecer pruebas, objetar las de su contraria y formular alegatos.

"Por tanto, señala que debió ser llamada al juicio –de oficio– con ese carácter, y que la autoridad laboral debió suspender el procedimiento y señalar fecha de audiencia para su llamamiento como tercero interesada, de conformidad con el artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo.

"Además, manifiesta que lo anterior debía realizarse no obstante la acumulación decretada, pues ésta sólo tenía por objeto que los asuntos se resolvieran en conjunto para no incurrir en contradicciones, pero a través de dicha acumulación no se reconoció que la quejosa tuviera derecho de comparecer al juicio laboral promovido por la diversa actora Gloria Garduño Mondragón.

"Estos argumentos son infundados.

"En efecto, los artículos 766 a 770 de la Ley Federal del Trabajo:

"(Se transcribe contenido).

"Los citados preceptos regulan la figura procesal de la acumulación de juicios y establecen –en lo que interesa–, lo siguiente:



"a) La acumulación procede de oficio o a petición de parte en los supuestos expresamente previstos (artículo 766).

"b) Si resulta procedente, el juicio más reciente se debe acumular al más antiguo.

"c) La acumulación produce los siguientes efectos: [1] que las actuaciones del juicio más reciente dejen de surtir efectos- o [2] que ambos conflictos se resuelvan en conjunto, es decir, en una sola resolución.

"d) Para el trámite y resolución de la acumulación se deben observar las reglas de los incidentes.

"Ahora bien, por otro lado, el artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo establece lo siguiente:

"(Se transcribe contenido).

"De este artículo se desprende que los terceros interesados son personas que pueden ser afectadas por la resolución de un juicio. Éstos pueden: [1] comparecer e intervenir en el procedimiento –si demuestran su interés jurídico–, o [2] ser llamadas a juicio por la Junta. En cualquier caso, la autoridad laboral debe señalar fecha de audiencia para que los terceros interesados puedan hacer valer sus derechos.

"Ahora bien, en el caso concreto tanto María Santa Jiménez Trejo –hoy quejosa– como Gloria Garduño Mondragón –aquí tercero interesada– promovieron juicio laboral en contra de Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración y Producción, de quienes reclamaron la designación de ser beneficiarias del trabajador fallecido José Valdez Mendoza.

"...

"Ahora bien, son infundados los argumentos formulados por la parte quejosa, pues este Tribunal Colegiado de Circuito estima que no le asistía el carácter de tercero interesada y, por tanto, la Junta responsable no debía llamarla con ese carácter ni señalar fecha de audiencia para que compareciera.



"Se afirma lo anterior, pues de los artículos 766 a 770 de la Ley Federal del Trabajo –transcritos con anterioridad– no se desprende que la acumulación de juicios produzca como efecto que cada uno de los actores que promovieron los juicios laborales acumulados, adquieran el carácter de terceros interesados en el diverso asunto.

"En cambio, el artículo 769 de la legislación laboral establece que la acumulación solamente genera los siguientes efectos: [1] que las actuaciones del juicio más reciente dejen de surtir efectos; o [2] que ambos conflictos se resuelvan en conjunto.

"En ese sentido, afirmar que el actor en un juicio adquiere el carácter de tercero interesado en el diverso asunto, implicaría atribuir una consecuencia o efecto que la ley no previó para el caso de que resulte procedente la acumulación de juicios.

"Aunado a lo anterior, el artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo establece que los terceros interesados son personas que pueden ser afectadas por la resolución de un juicio. Sin embargo, ese supuesto no se actualiza cuando dos juicios se acumulan.

"Ello es así, pues se estima que únicamente puede ser *tercero interesado* una persona ajena o extraña al juicio; es decir, quien no integra la relación jurídica procesal –como actor o como demandado–, pues precisamente ése es el propósito y la finalidad de dicha figura: que una persona distinta de las partes pueda comparecer o ser llamada para deducir sus derechos y velar por sus intereses en un juicio del que –se insiste– no es parte.

"En suma, considerar lo contrario implicaría que un individuo puede fungir dentro de un juicio con un doble carácter de manera simultánea: como actor –parte procesal, a quien indudablemente le afectará la resolución– y como tercero interesado –persona ajena al juicio, que pudiera resentir una afectación–.

"Incluso, son distintas las normas procesales que regulan el modo en que pueden intervenir en el juicio las partes y los terceros interesados; por lo cual, se estima que es incompatible que una misma persona pueda tener ese doble carácter procesal.



"Por último, en un ejercicio de reducción al absurdo, se podría afirmar que si se acumulara un gran número de juicios, a cada actor le asistiría el carácter de tercero interesado en cada uno de los diversos juicios. Por ejemplo, si se acumularan 20 (veinte) asuntos, el actor de uno de ellos sería tercero interesado en los restantes 19 (diecinueve) y, por tanto, se le tendría que reconocer ese carácter, debería ser llamado a juicio como tal y se tendría que desahogar una audiencia en cada uno de ellos para que pudiera comparecer con esa calidad.

"Lo anterior, ilustra que no es jurídicamente acertado –ni práctico– que una persona que ya es parte en un asunto cuente con un doble carácter dentro de un juicio acumulado.

"En tales condiciones este órgano colegiado concluye que la actora María Santa Jiménez Trejo no tenía el carácter de tercero interesada en el juicio laboral promovido por Gloria Garduño Mondragón, toda vez que: [1] la figura procesal de la acumulación no produce como efecto que cada actor adquiera el carácter de tercero interesado en el diverso juicio promovido por otra persona; y [2] no se actualiza el supuesto legal para que sea considerada tercero interesada, ya que: i) no es una persona ajena o extraña al juicio, sino que es parte procesal, y ii) no podría tener un doble carácter en el juicio –actora y tercero interesada–.

"Finalmente, se hace notar que la actora María Santa Jiménez Trejo compareció al juicio laboral acumulado mediante escrito presentado el quince de abril de dos mil dieciséis (tomo II, foja 140); por lo cual, en su calidad de parte procesal, estuvo en posibilidad de acudir y participar en todas las audiencias del juicio –en términos del artículo 713 de la Ley Federal del Trabajo– a fin de deducir sus derechos; con lo cual, se colma la tutela del derecho fundamental de audiencia.

"Por tanto, son infundados los argumentos analizados, sin que se advierta queja deficiente que suplir al respecto ..."

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito.

Conoció del amparo directo 275/2012, relacionado con el diverso 274/2012, promovido por Juan Hernández González en contra del laudo de nueve de sep-



tiembre de dos mil once, dictado en el expediente laboral 448/2007 y su acumulado 552/2007, del índice de la Junta Especial Número 39 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Tampico.

Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

1. Con motivo de la vacante en la plaza sindicalizada con clave 50152714 00024, en la categoría de ayudante de maniobras y operación (contraincendio) y de su otorgamiento a Eusebio Calderón García, Juan Hernández González y Hermenegildo Mancilla Zavala, quienes consideraron tener mejor derecho escalafonario para ocupar la plaza vacante, promovieron sendos juicios laborales en contra de PEMEX Refinación, de la Sección Uno del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y del propio Calderón García.

2. De esos juicios le correspondió conocer a la Junta Especial Número 39 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Tampico, bajo los números de expediente 448/2007 y 552/2007, respectivamente.

3. Una vez resuelto el incidente de acumulación planteado en el juicio laboral 552/2007, se ordenó acumular dicho juicio al diverso 448/2007.

4. Acumulados los asuntos, la Junta Especial Número 39 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tamaulipas, continuó con el trámite y el nueve de septiembre de dos mil once, dictó el laudo correspondiente, en el que determinó que Hermenegildo Mancilla Zavala tenía mejor derecho para ocupar la plaza reclamada que Juan Hernández González y que el codemandado físico Eusebio Calderón García.

5. Inconforme con lo anterior, Juan Hernández González promovió el amparo directo 275/2012 (relacionado con el amparo directo 274/2012), del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. En sesión de ocho de noviembre de dos mil doce pronunció sentencia en la que concedió la protección solicitada por el quejoso.

Las consideraciones que justifican tal determinación son las siguientes:



"... SEXTO.—En suplencia de la queja prevista por el artículo 76 Bis, fracción IV, de la Ley de Amparo, este tribunal advierte una violación procesal de mayor magnitud que trasciende al resultado del fallo dentro del expediente laboral 448/2007 y su acumulado 552/2007.

"Para ello, conviene destacar los antecedentes que informan el acto reclamado.

"...

"Hecha la anterior reseña histórica, como ya se dijo, este Tribunal Colegiado advierte un motivo preponderante que amerita la concesión del amparo para dejar sin efectos todo lo actuado y reponer el procedimiento en ambos expedientes acumulados 448/2007 y 552/2007, pues no se integró debidamente la relación jurídica procesal en ambos expedientes dado que en el primero de los mencionados debió llamarse a juicio como tercero a Hermenegildo Mancilla Zavala y en el segundo a Juan Hernández González.

"Y es que, en la especie, tenemos que el actor Juan Hernández González, en el expediente laboral 448/2007 reclamó de Petróleos Mexicanos o Pemex Refinación, Sección Uno del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y de Eusebio Calderón García, diversas prestaciones derivadas de su mejor derecho preferente para ocupar la plaza sindicalizada con clave 50152714 00024, en la categoría de ayudante de maniobras y operaciones (contraincendio).

"Por su parte, en el expediente laboral 522/2007, Hermenegildo Mancilla Zavala reclamó de los mencionados demandados (con excepción de petróleos mexicanos), su mejor derecho preferente para ocupar la misma plaza ya apuntada en el párrafo que precede y que también demanda el actor Juan Hernández González, en el expediente laboral 448/2007.

"Como se ve, en ambos expedientes se reclama por distintos actores el mejor derecho para ocupar una plaza vacante; esto es, tanto Juan Hernández González, aquí quejoso, como Hermenegildo Mancilla Zavala aducen tener un mejor derecho preferente sobre el codemandado físico Eusebio Calderón García, lo que



conlleva a (sic) determinar que ambos actores debieron ser llamados a juicio dentro del expediente laboral promovido por su contrario.

"Al efecto, el artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo, sostiene:

"(Se transcribe contenido).

"Conforme a la naturaleza de la figura del tercero interesado, su intervención en el proceso laboral, en términos del artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo transcrito, ya sea espontánea o por virtud del llamamiento que realice la responsable, se sustenta en el reconocimiento de que la actividad de las partes actora y demandada en el procedimiento, puede generar de modo directo o reflejo, determinadas consecuencias jurídicas lesivas de los derechos e intereses de otras personas no oídas en juicio por no haber sido parte.

"Es decir, dichos terceros son aquellos que se encuentran en cierta posición respecto de los derechos que en el mismo se dirimen, pues el laudo puede tener consecuencias en los ámbitos legales de tales terceros, causándoles perjuicio en sus intereses jurídicos.

"En ese sentido, el impetrante, en el juicio laboral 448/2007, como se dijo, demanda de Pemex Refinación o Petróleos Mexicanos, Sección Uno del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y de Eusebio Calderón García, el mejor derecho preferente para ocupar la plaza con clave 50152714 00024, en la categoría de ayudante de maniobras y operaciones (contra incendio); misma plaza que demanda el actor Hermenegildo Mancilla Zavala en el expediente laboral 522/2007; motivo por el cual, este tribunal estima que la responsable debió realizar el llamamiento de ambos actores como terceros en el juicio laboral de su oponente, en términos del artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo.

"Lo anterior, pues la omisión de no llamarlos a juicio trasciende al resultado del laudo en tanto que no se integró debidamente la relación jurídica procesal, y por ende, se les imposibilitó para intervenir en el juicio de su contraria parte (sic) a defender sus derechos correspondientes; pues como terceros llamados a juicio tienen los mismos derechos que ostenta cualquier parte integrante de ese juicio,



esto es, oponer excepciones, ofrecer pruebas, impugnar las de su contraria y de actuar en interés propio.

"Al respecto, cobra aplicación el criterio orientador sustentado por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la 6a. Época; *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Parte, Volumen LXXXVIII, página 30, «con número de registro digital: 273685» que dice:

"TERCERO LLAMADO A JUICIO, EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. ES PARTE.'

"(Se transcribe contenido).

"De ahí que, evidentemente, la infracción en comentario trae como consecuencia dejar sin efecto todo lo actuado en los procedimientos laborales 448/2007 y su acumulado 552/2007, al no haberse integrado debidamente la relación jurídico-procesal en ninguno de ellos y no haberles dado intervención como terceros a Juan Hernández González dentro del expediente laboral mencionado en segundo término y a Hermenegildo Mancilla Zavala en el expediente primeramente señalado.

"Lo anterior, máxime que la responsable en el laudo emitido consideró el mejor derecho preferente de Hermenegildo Mancilla Zavala para ocupar la plaza con clave 50152714 00024, en la categoría de ayudante de maniobras y operaciones (contraincendio); con base en las pruebas aportadas en el juicio laboral 448/2007, en el que no es parte, pues éste fue promovido por Juan Hernández González, quien también se considera como (sic) mejor derecho para ocupar esa misma plaza reclamada.

"De ahí que se considere necesario citar como tercero en el expediente laboral 448/2007 a Hermenegildo Mancilla Zavala y en su acumulado 552/2007, a Juan Hernández González, a fin de que ambos tengan la oportunidad de defender sus derechos en ambos juicios exponiendo lo que a sus respectivos intereses conviniere.

"Al respecto, este tribunal comparte la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, visible en la página 1519, Novena



Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, abril de 2005, tesis XXV.1 L, materia laboral, «con número de registro digital: 178590», que a la letra dice:

"TERCERO INTERESADO. LA OMISIÓN DE LA JUNTA DE LLAMARLO AL JUICIO LABORAL DE MANERA OFICIOSA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN PROCESAL ANÁLOGA QUE AFECTA SUS DEFENSAS Y TRASCIENDE AL RESULTADO DEL FALLO.'

"(Se transcribe contenido).

"Por ende, es innecesario analizar la existencia de otras violaciones al procedimiento en tanto que los efectos concedidos llevan implícito dejar insubsistente todo lo actuado y darles intervención a Juan Hernández González y a Hermenegildo Mancilla Zavala dentro del expediente laboral 552/2007 y 448/2007 ambos acumulados a fin de que defiendan sus respectivos derechos sobre la plaza reclamada ..."

Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada XIX.2o.P.T.3 L (10a.),¹ de contenido siguiente:

"TERCERO LLAMADO A JUICIO. TIENE ESE CARÁCTER CADA UNO DE LOS ACTORES EN LOS JUICIOS ACUMULADOS CUANDO AFIRMEN TENER DERECHO PREFERENTE A LA MISMA PLAZA OTORGADA AL CODEMANDADO FÍSICO PARA QUE SEAN CONSIDERADOS COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO INSTAURADO POR SU CONTRARIO. Cuando cada uno de los actores en los juicios acumulados reclaman su derecho de preferencia respecto de la misma plaza otorgada al codemandado físico debe integrarse debidamente la relación jurídico-procesal y, por ende, llamar como tercero al actor en el juicio laboral que se le acumuló y viceversa, pues al no hacerlo se les imposibilita para intervenir en el juicio a fin de defender sus derechos correspondientes. Lo anterior, en virtud de que como terceros llamados a juicio se encuentran en

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, página 2148, de la Décima Época. Número de registro digital: 2003786.



cierta posición frente a la primacía que se dirime en el conflicto laboral respectivo por el actor y, por lo tanto, tienen los mismos derechos que ostenta cualquier parte integrante del mismo, para oponer excepciones, ofrecer pruebas, impugnar las de su contraria y de actuar en interés propio en defensa de su derecho que consideran violado."

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 el 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:

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 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."² y la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN

² 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, «con número de registro digital: 164120» 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



DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."³

2. Es necesario que los Tribunales Colegiados contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbi-

conlleve 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."

³ Tesis aislada P. XLVII/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, «con número de registro digital: 166996» 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: '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 disímboles 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



trio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

3. En los ejercicios interpretativos respectivos debe encontrarse 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 con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

5. Aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Sirve de apoyo la tesis aislada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁴

En ese sentido, esta Segunda Sala considera que en el caso **sí existe la contradicción de tesis** denunciada, en relación con los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados al resolver los asuntos de su conocimiento.

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."

⁴ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420» y cuyo texto es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



Se afirma lo anterior, porque del análisis de las ejecutorias transcritas se advierte que los referidos órganos colegiados se enfrentaron a una misma problemática jurídica, en la que tuvieron que resolver sobre la necesidad de reconocerle el carácter de terceros interesados a los distintos actores de los juicios acumulados, en los que, básicamente, alegaban una misma pretensión; y como consecuencia, determinar la pertinencia de llamarlos a juicio a fin de garantizar su derecho de defensa.

Ante lo cual, asumieron posicionamientos antagónicos con respecto a ese punto de derecho.

Así es, según se pudo observar, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento, determinó que la parte quejosa, actora en uno de los juicios acumulados, no tenía el carácter de tercero interesada y que la Junta responsable no debía llamarla a juicio ni señalar fecha de audiencia para que compareciera.

Lo anterior, pues estimó que del análisis de los artículos 766 a 770 de la Ley Federal del Trabajo, no se desprendería que la acumulación de juicios tuviera esos efectos; antes bien, de acuerdo con el artículo 769, la acumulación solamente generaba que las actuaciones del juicio más reciente dejaran de surtir efectos o que ambos conflictos se resolvieran en conjunto. Que, de no considerarlo así, implicaría atribuir una consecuencia o efecto que la ley no previó para el caso de que resulte procedente la acumulación de juicios.

Señaló, de acuerdo con lo establecido en el artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo, que los terceros interesados son personas que pueden resultar afectadas por la resolución de un juicio, lo cual, dijo, no se actualiza en tratándose de dos juicios acumulados.

Lo anterior, porque únicamente podía ostentar ese carácter una persona ajena o extraña al juicio, es decir, quien no integraba la relación jurídico-procesal –como actor o como demandado–. Que precisamente ese era el propósito y la finalidad de dicha figura, esto es, que una persona distinta de las partes pudiera comparecer o ser llamada para deducir sus derechos y velar por sus intereses en un juicio del que no es parte.



Refirió que de considerar lo contrario, implicaría reconocer que un individuo puede fungir dentro de un juicio con doble carácter de manera simultánea, es decir, como actor y como tercero interesado. Ello, a pesar de que son distintas las normas procesales que regulan el modo en que pueden intervenir en el juicio, de ahí que, resultaba incompatible que una misma persona pudiera tener ese doble carácter procesal.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento arribó a una posición contraria, al determinar que en la especie no se había integrado, debidamente, la relación jurídica procesal en los asuntos acumulados, debido a que no se llamaron a juicio como terceros interesados a los distintos actores, quienes reclamaron el reconocimiento de un mejor derecho.

Mencionó que conforme a la naturaleza de la figura del tercero interesado, su intervención en el proceso laboral, en términos del artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo, ya sea espontánea o por virtud del llamamiento que realice la responsable, se sustenta en el reconocimiento de que la actividad de las partes actora y demandada en el procedimiento, puede generar de modo directo o reflejo, determinadas consecuencias jurídicas lesivas de los derechos e intereses de otras personas no oídas en juicio por no haber sido parte.

Así las cosas, consideró que en la especie resultaba necesario llamar a ambos actores como terceros en el juicio laboral de su oponente.

El órgano colegiado señaló que la omisión de no llamarlos a juicio respectivamente trasciende al resultado del laudo, en tanto que no se integró debidamente la relación jurídico-procesal y se les imposibilitó para intervenir en el juicio de su contraria para defender sus derechos correspondientes. Que como terceros llamados a juicio tenían los mismos derechos que cualquier parte integrante del juicio, verbigracia: oponer excepciones, ofrecer pruebas, impugnar las de su contraria y de actuar en interés propio.

Bajo este orden de ideas, tal como se anticipó, a juicio de esta Segunda Sala los ejercicios interpretativos emprendidos por los órganos colegiados contendientes colisionan en un mismo punto jurídico; ya que mientras que para el



primero de ellos, los actores en los juicios acumulados no pueden tener el carácter de terceros interesados y tampoco deben ser llamados a juicio, debido a que la acumulación no tiene ese efecto y porque el tercero interesado debe ser entendido como la persona ajena o extraña al juicio, que no integra la relación jurídica procesal como parte actora o demandada en los juicios acumulados.

Para el referido Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, los actores en los juicios laborales acumulados sí tienen el carácter de terceros interesados en los juicios que se acumulan y, por tanto, deben ser llamados al juicio de su contraria para defender sus derechos correspondientes.

Así las cosas, lo procedente es abordar el estudio de la contradicción de tesis que nos ocupa, cuya materia de análisis consiste en determinar si en el caso de acumulación de juicios laborales, en los que se reclama la misma pretensión, la parte actora del juicio acumulado adquiere el carácter de tercero interesado en el juicio al que se acumula y viceversa; y, por tanto, está en posibilidad de comparecer en defensa de sus intereses.

QUINTO.—Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos:

En primer término, resulta importante precisar que conforme al artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo,⁵ anterior a la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve, una vez que se produce la instancia de parte, la Junta tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concen-

⁵ "Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y ser iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso. "Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. "Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley."



tración y sencillez del proceso, a fin de evitar prácticas dilatorias en detrimento de éste. Sin embargo, obviamente, ello no implica inobservar las formalidades esenciales del procedimiento, tal como lo dispone el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, cabe señalar que el artículo 689 de la referida legislación laboral establece que: "son partes en el proceso del trabajo, las personas físicas o morales que acrediten su interés jurídico en el proceso y ejerciten acciones u opongan excepciones".

Lo cual significa que el procedimiento laboral se forma generalmente por dos sujetos, actor y demandado, quienes con el órgano jurisdiccional integran lo que la doctrina denomina relación jurídica procesal o sustancial.

Sin embargo, como excepción a esa regla, existen ocasiones en que un tercero interviene en el juicio constituyéndose en un nuevo sujeto de la relación procesal, distinto jurídicamente del actor y demandado.

Así es, el artículo 690 del referido ordenamiento,⁶ anterior a la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve, autoriza la intervención en el procedimiento laboral del tercero que tenga interés jurídico, ya sea compareciendo de manera espontánea o conforme al llamamiento que realice la Junta, acorde con la facultad potestativa que le otorga el indicado ordenamiento.

Una vez que participa en el litigio está en posibilidad de oponer excepciones y ofrecer las pruebas que estime convenientes y, desde luego, en tal

⁶ "Artículo 690. Las personas que puedan ser afectadas por la resolución que se pronuncie en un conflicto, podrán intervenir en él, comprobando su interés jurídico en el mismo, o ser llamadas a juicio por la Junta.

"Los terceros interesados en un juicio podrán comparecer o ser llamados a éste hasta antes de la celebración de la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, para manifestar lo que a su derecho convenga. La Junta, con suspensión del procedimiento y citación de las partes, dictará acuerdo señalando día y hora para la celebración de la audiencia respectiva, la que deberá celebrarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de comparecencia o llamamiento del tercero, notificando personalmente al mismo el acuerdo señalado con cinco días hábiles de anticipación."



procedimiento actúa por interés propio, originario, exclusivo e independiente en defensa de los derechos que le asisten y que, eventualmente, se encuentran sujetos a la controversia jurisdiccional.

Su situación, por tanto, es autónoma de las partes, pues una vez que participa en el juicio con todas las formalidades que establece el artículo 14 constitucional, concediéndosele la oportunidad de ser oído en defensa, queda sujeto a lo que resuelva la Junta al pronunciar el laudo.

En abono a lo anterior, resta decir que la intervención de un tercero interesado no prevé la posibilidad de que éste pueda ejercer acciones independientes en contra de alguna de las partes en el juicio, ello porque no es la vía idónea, por el contrario, su finalidad es que tenga la oportunidad de defender sus intereses que se pudieran deducir en el juicio, sin alterar la litis, tal y como la plantearon la parte actora y demandada.

Precisado lo anterior, cabe recordar que la materia de análisis en la contradicción de tesis que nos ocupa, consiste en dilucidar si en el caso de acumulación de juicios laborales, en los que se reclama la misma pretensión, la parte actora del juicio acumulado adquiere el carácter de tercero interesado en el juicio al que se acumula y viceversa; y, por tanto, está en posibilidad de comparecer en defensa de sus intereses.

Para cumplir con ese cometido, de manera paralela a lo ya establecido, resulta importante conocer las reglas de la acumulación de los juicios laborales y los efectos que ello produce, conforme a la Ley Federal del Trabajo vigente en la época de los criterios en conflicto.

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980).

"Artículo 766. En los procesos de trabajo que se encuentren en trámite ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, procede la acumulación de oficio o a instancia de parte, en los casos siguientes:

"I. Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo actor contra el mismo demandado, en los que se reclamen las mismas prestaciones;



"II. Cuando sean las mismas partes, aunque las prestaciones sean distintas, pero derivadas de una misma relación de trabajo;

"III. Cuando se trate de juicios promovidos por diversos actores contra el mismo demandado, si el conflicto tuvo su origen en el mismo hecho derivado de la relación de trabajo; y

"IV. En todos aquellos casos, que por su propia naturaleza las prestaciones reclamadas o los hechos que las motivaron, puedan originar resoluciones contradictorias."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 767. Si se declara procedente la acumulación, el juicio o juicios más recientes, se acumularán al más antiguo."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 768. Las demandas presentadas en relación con las obligaciones patronales en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y seguridad e higiene en los centros de trabajo, no serán acumulables a ninguna otra acción. Si cualquiera de estas acciones se ejercita conjuntamente con otras derivadas de la misma relación de trabajo, se estará a lo dispuesto en el artículo 699."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 769. La acumulación declarada procedente, produce los siguientes efectos:

"I. En el caso de la fracción I, del artículo 766, no surtirá efecto alguno lo actuado en el juicio o juicios acumulados y únicamente surtirán efecto las actuaciones del juicio más antiguo; y

"II. En los casos previstos por las fracciones II, III y IV del artículo 766, los conflictos se resolverán por la misma Junta en una sola resolución."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 770. Para la tramitación y resolución de la acumulación, se observarán las normas contenidas en los artículos 761 al 765.



"Será competente para conocer de la acumulación la Junta de Conciliación y Arbitraje que hubiere prevenido; observándose en lo conducente, lo dispuesto en el capítulo III de este título."

Como es posible observar, de los preceptos transcritos se desprende, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Que la acumulación procede de oficio o a petición de parte.
- Entre los supuestos de acumulación destacan los siguientes: cuando se trate de juicios promovidos por diversos actores en contra del mismo demandado, si el conflicto tuvo su origen en el mismo hecho derivado de la relación de trabajo (fracción III del artículo 766); y en todos aquellos casos, que por su propia naturaleza las prestaciones reclamadas o los hechos que las motivaron puedan originar resoluciones contradictorias (fracción IV del artículo 766).
- De resultar procedente la acumulación, el juicio más reciente se acumulará al más antiguo.
- Que la acumulación declarada en relación con los supuestos antes mencionados, produce como efecto que los conflictos se resuelvan por la misma Junta en una sola resolución, a fin de evitar resoluciones contradictorias.
- Para el trámite y resolución de la acumulación se deben observar las reglas de los incidentes.

Lo hasta aquí expuesto, permite a esta Segunda Sala determinar que, por regla general, en los asuntos acumulados la parte actora del juicio acumulado sí adquiere el carácter de tercero interesado en el juicio al que se acumula y viceversa; y, por ende, se les debe llamar con ese carácter al juicio en defensa de sus intereses.

Lo anterior es así, porque los efectos de la acumulación son, meramente, procesales, como lo es el que los conflictos se resuelvan por la misma Junta en una sola resolución, a fin de evitar pronunciamientos contradictorios.



El hecho de que se decrete la acumulación de dos expedientes no puede traer como consecuencia limitar los derechos sustantivos de quien ostenta tener un interés jurídico para intervenir en el proceso laboral, pues de lo contrario, sería tanto como atribuir a la acumulación efectos que la ley no le concede.

Cabe recordar que con la intervención del tercero interesado en el juicio laboral no solamente se garantiza el mandato del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgarle la posibilidad de oponer excepciones y ofrecer aquellas pruebas que se encuentren relacionadas con los hechos en que funde su interés jurídico, las cuales, incluso, pudieran ser distintas de las que ofreció en el asunto acumulado en el que figura como parte actora, atendiendo obviamente a la pretensión perseguida; sino que, además, al integrarse a la relación jurídica procesal queda sujeto a lo que resuelva la Junta al pronunciar el laudo, con lo cual también se cumple con el propósito del artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve, consistente en llamar a juicio a quien pudiera resultar afectado por la resolución que se pronuncie en el conflicto.

Ahora, la circunstancia de que en los asuntos acumulados exista identidad de la parte demandada y de las prestaciones reclamadas, siendo distintos los actores, no constituye un elemento que permita arribar a una conclusión distinta de la aquí alcanzada.

En primer lugar, porque como se dijo anteriormente, sería tanto como atribuir a la acumulación efectos que la ley no le concede, a partir de considerar aspectos de facto.

En segundo lugar, porque los juicios acumulados no pierden individualidad en cuanto a las acciones intentadas, pues la acumulación no equivale a la fusión de los asuntos, sino por el contrario, a partir de esa individualidad, la Junta está obligada a resolver de acuerdo con la litis planteada en cada uno de los asuntos, atendiendo a las pretensiones y defensas opuestas, así como a las pruebas ofrecidas al caudal probatorio. De ahí la necesidad de que se les reconozca el carácter de terceros interesados a los actores de los respectivos juicios laborales acumulados, a fin de que estén en posibilidad de oponer excepciones y



de ofrecer aquellas pruebas diferentes a las aportadas en sus juicios para justificar su pretensión.

Se arriba a lo anterior, sin que implique obstáculo alguno lo establecido en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve, en el sentido de que la Junta tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

Sin embargo, dicho mandato tiene como límite de referencia la obligación de respetar las formalidades esenciales del procedimiento, tal como lo dispone el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo cual significa que esa obligación de las Juntas debe ser interpretada armónicamente con el derecho que tienen las partes de poder defenderse en un proceso en el que se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

TERCERO INTERESADO. ADQUIERE ESE CARÁCTER LA PARTE ACTORA DE LOS RESPECTIVOS JUICIOS LABORALES ACUMULADOS, EN LOS QUE SE RECLAMA UNA MISMA PRETENSIÓN E INTERESES EXCLUYENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar una misma problemática jurídica arribaron a posicionamientos contrarios, pues mientras que para uno de ellos los actores en los juicios laborales acumulados no pueden tener el carácter de terceros interesados y tampoco deben ser llamados a juicio, debido a que la acumulación no tiene ese efecto y porque el tercero interesado debe ser entendido como la persona ajena o extraña al juicio, que no integra la relación jurídica procesal como parte actora o demandada en los juicios acumulados, para el otro órgano colegiado los actores en los juicios laborales acumulados sí tienen el carácter de terceros interesados en los juicios que



se acumulan y, por tanto, deben ser llamados al juicio de su contraria para defender sus derechos correspondientes.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, por regla general, en los asuntos laborales acumulados en los que se reclama una misma pretensión e intereses excluyentes, la parte actora del juicio acumulado sí adquiere el carácter de tercero interesado en el juicio al que se acumula y viceversa y, por ende, se le debe llamar al juicio, con ese carácter, en defensa de sus intereses.

Justificación: El hecho de decretar la acumulación de expedientes no puede traer como consecuencia limitar los derechos sustantivos de quien ostenta tener un interés jurídico para intervenir en el proceso laboral. Por tanto, con la intervención del tercero interesado en dicho juicio se garantiza el mandato del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgarle la posibilidad de oponer excepciones y ofrecer aquellas pruebas que se encuentren relacionadas con los hechos en que funde su interés jurídico, las cuales, incluso, pudieran ser distintas de las que ofreció en el asunto acumulado en el que figura como parte actora, atendiendo obviamente a la pretensión perseguida. De esta forma, al integrarse a la relación jurídica procesal queda sujeto a lo que resuelva la Junta al pronunciar el laudo, con lo cual también se cumple con el propósito del artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo, consistente en llamar a juicio a quien pudiera resultar afectado por la resolución que se pronuncie en el conflicto. Además, los juicios acumulados no pierden individualidad en cuanto a las acciones intentadas, pues la acumulación no equivale a la fusión de los asuntos, sino que, a partir de esa individualidad, la Junta está obligada a resolver de acuerdo con la litis planteada en cada uno de ellos, atendiendo a las pretensiones y defensas opuestas, así como a las pruebas ofrecidas al caudal probatorio. De ahí la necesidad de que se les reconozca, simultáneamente, el carácter de terceros interesados a los actores de los respectivos juicios laborales acumulados, porque en tanto detentan intereses contrapuestos, con ello se encontrarán en posibilidad de oponer excepciones y de ofrecer pruebas diferentes a las aportadas para justificar su pretensión.

Por lo expuesto y fundado,



SE RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERO INTERESADO. ADQUIERE ESE CARÁCTER LA PARTE ACTORA DE LOS RESPECTIVOS JUICIOS LABORALES ACUMULADOS, EN LOS QUE SE RECLAMA UNA MISMA PRETENSIÓN E INTERESES EXCLUYENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar una misma problemática jurídica arribaron a posicionamientos contrarios, pues mientras que para uno de ellos los actores en los juicios laborales acumulados no pueden tener el carácter de terceros interesados y tam-



poco deben ser llamados a juicio, debido a que la acumulación no tiene ese efecto y porque el tercero interesado debe ser entendido como la persona ajena o extraña al juicio, que no integra la relación jurídica procesal como parte actora o demandada en los juicios acumulados, para el otro órgano colegiado los actores en los juicios laborales acumulados sí tienen el carácter de terceros interesados en los juicios que se acumulan y, por tanto, deben ser llamados al juicio de su contraria para defender sus derechos correspondientes.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, por regla general, en los asuntos laborales acumulados en los que se reclama una misma pretensión e intereses excluyentes, la parte actora del juicio acumulado sí adquiere el carácter de tercero interesado en el juicio al que se acumula y viceversa y, por ende, se le debe llamar al juicio, con ese carácter, en defensa de sus intereses.

Justificación: El hecho de decretar la acumulación de expedientes no puede traer como consecuencia limitar los derechos sustantivos de quien ostenta tener un interés jurídico para intervenir en el proceso laboral. Por tanto, con la intervención del tercero interesado en dicho juicio se garantiza el mandato del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgarle la posibilidad de oponer excepciones y ofrecer aquellas pruebas que se encuentren relacionadas con los hechos en que funde su interés jurídico, las cuales, incluso, pudieran ser distintas de las que ofreció en el asunto acumulado en el que figura como parte actora, atendiendo obviamente a la pretensión perseguida. De esta forma, al integrarse a la relación jurídica procesal queda sujeto a lo que resuelva la Junta al pronunciar el laudo, con lo cual también se cumple con el propósito del artículo 690 de la Ley Federal del Trabajo, consistente en llamar a juicio a quien pudiera resultar afectado por la resolución que se pronuncie en el conflicto. Además, los juicios acumulados no pierden individualidad en cuanto a las acciones intentadas, pues la acumulación no equivale a la fusión de los asuntos, sino que, a partir de esa individualidad, la Junta está obligada a resolver de acuerdo con la litis planteada en cada uno de ellos, atendiendo



a las pretensiones y defensas opuestas, así como a las pruebas ofrecidas al caudal probatorio. De ahí la necesidad de que se les reconozca, simultáneamente, el carácter de terceros interesados a los actores de los respectivos juicios laborales acumulados, porque en tanto detentan intereses contrapuestos, con ello se encontrarán en posibilidad de oponer excepciones y de ofrecer pruebas diferentes a las aportadas para justificar su pretensión.

2a./J. 20/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 224/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia de Trabajo del Décimo Circuito y Segundo en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. 10 de febrero de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Tesis y criterio contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo 275/2012, el cual dio origen a la tesis aislada XIX.2o.P.T.3 L (10a.), de título y subtítulo: "TERCERO LLAMADO A JUICIO. TIENE ESE CARÁCTER CADA UNO DE LOS ACTORES EN LOS JUICIOS ACUMULADOS CUANDO AFIRMEN TENER DERECHO PREFERENTE A LA MISMA PLAZA OTORGADA AL CODEMANDADO FÍSICO PARA QUE SEAN CONSIDERADOS COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO INSTAURADO POR SU CONTRARIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, página 2148, con número de registro digital: 2003786; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 1352/2019.

Tesis de jurisprudencia 20/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

MARCAS. EL ARTÍCULO 151, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (TEXTO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DEL 18 DE MAYO DEL 2018), AL DISPONER QUE LA ACCIÓN DE NULIDAD PUEDE EJERCITARSE EN CUALQUIER TIEMPO, CUANDO SE TRATE DE UN REGISTRO MARCARIO OTORGADO EN CONTRAVENCIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE ESA LEY O LA QUE HUBIESE ESTADO VIGENTE EN LA ÉPOCA DE SU REGISTRO, VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Una persona solicitó la declaración administrativa de nulidad de un registro marcario invocando como causal la contenida en el artículo 151, fracción I, en relación con el último párrafo de la Ley de la Propiedad Industrial (texto vigente hasta antes de la reforma del 18 de mayo del 2018). El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) declaró la nulidad del registro marcario y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa reconoció la validez de dicha resolución. En contra de esa determinación se promovió juicio de amparo directo en donde se alegó que el referido numeral era violatorio del principio de seguridad jurídica.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el artículo 151, fracción I, en relación con el último párrafo de la Ley de la Propiedad Industrial (texto vigente hasta antes de la reforma del 18 de mayo del 2018), al disponer que la acción de nulidad puede ejercitarse en cualquier tiempo, cuando se trate de un registro marcario otorgado en contravención de las disposiciones de esa ley o la que hubiese estado vigente en la época de su registro, es decir, que dicha acción sea imprescriptible tratándose de cual-



quier contravención a la ley, es violatorio del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: El hecho de que el precepto legal indicado no prevea los supuestos, en específico, que dan lugar a que la acción de nulidad de un registro marcario sea imprescriptible y, por el contrario, de forma genérica señale que lo será cuando se haya otorgado en contravención de las disposiciones de dicha ley o la que hubiese estado vigente en la época de su registro, es violatorio del principio de seguridad jurídica, toda vez que la persona jamás tendrá la certeza de la titularidad de su registro marcario, pues siempre estará sujeta a que por cualquier contravención a la ley, alguien pueda demandar su nulidad en cualquier momento, ocasionando una amenaza permanente al derecho que en materia de propiedad industrial le fue reconocido, lo cual es contrario a la intención del legislador de perfeccionar el sistema nacional de propiedad industrial a través de una mayor protección a los derechos que establece.

2a. VII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 8247/2019. Autofinanciamiento México, S.A. de C.V. 9 de diciembre de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COORDINADOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMACIÓN ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE DEFINITIVIDAD DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (ACUERDO DE DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 5162/19).

IV. 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 (ACUERDO DE DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 5162/19).



V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (ACUERDO DE DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 5162/19).

VI. 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 (RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 5162/2019).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONOCER DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO U ORGANISMO, INCLUIDOS LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS (VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 5162/2019).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONOCER Y RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN REALIZADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMACIÓN (VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 5162/2019).



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2019. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 1 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EMITEN SU VOTO EN CONTRA. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primero de julio de dos mil veinte.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 213/2019, promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el treinta y uno de mayo de dos mil nueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Ventura Nevares, en su carácter de coordinador general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, promovió controversia constitucional, en la que combate lo siguiente:

"El acuerdo de fecha 17 de mayo de 2019, dictado por el secretario de Acuerdos y ponencia de acceso a la información, licenciado Rafael Vásquez Martínez adscrito a la oficina del comisionado ponente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Joel Salas Suárez, por medio del cual se admite a trámite el recurso de revisión RRA 5162/19, notificado a este instituto el 21 de mayo de 2019.

"De este acuerdo se demanda en específico:

"- La ilegal declaratoria de competencia que asume tener el INAI al **admitir y sustanciar el recurso de revisión RRA 5162/19**, mismo que derivó de una



respuesta brindada por este instituto actor a una solicitud de información estadística y geográfica a través del servicio público de información, el cual debe ser prestado en forma exclusiva por este instituto, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 26, apartado B, constitucional y 47, 98, 99, 100, 101 y 102, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

"- La violación que crea el INAI al admitir y sustanciar el recurso de revisión RRA 5162/19, ya que invade la competencia y autonomía consagradas en el artículo 26, apartado B, constitucional, al dar trámite a un medio de defensa promovido en contra de una respuesta a una solicitud de información estadística y geográfica."

2. SEGUNDO.—Antecedentes. En su escrito de demanda, el INEGI señala, para lo que interesa destacar, los siguientes antecedentes:

- **Requerimiento de información.** El diez de abril de dos mil diecinueve, la unidad de transparencia del instituto recibió a través de la plataforma nacional de transparencia un requerimiento de información estadística y geográfica a través del cual se pidió lo siguiente:

"Directorio de Registro Patrones con Campo de Registro Patronal, Nombre de la Empresa, Razón Social, Clasificación SCIAN, rango de trabajadores, Dirección y Coordenadas. (sic)

"Otros datos para facilitar su localización

"Directorio de empresas y registro patronal, justificación de no pago. (sic)."

- Al considerar que se trataba de un requerimiento de información estadística y geográfica y no de una solicitud de acceso a la información, la Unidad de Transparencia del INEGI, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 140, fracción VII, del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se abstuvo de conocer de la solicitud y la remitió a la Dirección General de Vinculación y Servicio Público de Información, unidad administrativa que, a través de la ventanilla de atención a usuarios del servicio público de información, dio respuesta a la solicitud.



- **Recurso de revisión.** Inconforme con la respuesta, por escrito del diez de mayo de dos mil diecinueve, el solicitante interpuso recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

- **Acuerdo de admisión (acto impugnado).** Por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, dictado por el secretario de Acuerdos y ponencia de Acceso a la Información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se radicó el asunto bajo el expediente RRA 5162/2019 y se ordenó su admisión y sustanciación.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. En su demanda, el INEGI hizo valer, en síntesis, los siguientes argumentos:

- Primero. El acuerdo impugnado, a través del cual se admite el recurso de revisión y se ordena su sustanciación, vulnera el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, al desconocer la autonomía técnica y de gestión del INEGI, su responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), así como sus atribuciones para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que genera dicho sistema.

- La autonomía del INEGI responde a la atención especializada, única y exclusiva que debe darse en el conocimiento de los asuntos relacionados con el acceso a la información estadística y geográfica del SNIEG.

- Con la admisión del recurso de revisión, no sólo se desconoce que el recurso previsto en la Ley Nacional del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) es el legalmente idóneo para conocer de las inconformidades contra las resoluciones que emita el INEGI, sino que abre la posibilidad de que otro organismo ordene la revisión, búsqueda y entrega de información estadística y geográfica en términos y formas distintas a las que se han considerado viables para el SNIEG.

- No resulta viable que las decisiones que emita el INEGI, en su carácter de organismo constitucional autónomo, sean revisadas por otro órgano del Estado, pues ello equivaldría homologarlo a un órgano dependiente.



- Si bien la información relacionada con los sujetos obligados, entre ellos el INEGI, es de competencia del INAI, la información estadística y geográfica se exceptúa de ello, pues por su especialización su regulación compete en exclusiva al INEGI.

- En el proceso de reforma al artículo 6o. constitucional se definió que el INEGI debe coordinarse con el INAI, lo que implica que este último debe respetar las atribuciones originarias y de especialización de aquél.

- Segundo. El acuerdo impugnado es contrario al artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y primera parte del cuarto, de la Constitución Federal, con relación con el artículo 47 de la LSNIEG, así como al artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal, pues desconoce que el INAI no es el único órgano constitucional especializado en procedimientos relativos al derecho de acceso a la información, pues existe el INEGI cuya especialización versa sobre la materia de información estadística y geográfica.

- En ese sentido, el INEGI da cumplimiento al artículo 6o. constitucional en el ejercicio de sus facultades de establecer las bases, mecanismos y parámetros bajo los cuales, en el marco del SNIEG, se producirá, difundirá y conservará la información estadística y geográfica.

- En términos del artículo 47 de la LSNIEG, la información estadística y geográfica se conservará y se dará a conocer en los términos previstos por dicho ordenamiento, mientras que a la información correspondiente a la gestión administrativa del INEGI, sí le resultará aplicable la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

- Los principios de protección de datos personales, contenidos en los artículos 6o. y 16 constitucionales difieren de los efectos y del alcance de los principios de confidencialidad y reserva consagrados en la LSNIEG, reglamentaria del artículo 26, apartado B, constitucional.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. El instituto actor expone que el acto impugnado contraviene los artículos 6o., 14, 16 y 26, apartado B, párrafos primero y segundo, así como la primera parte



del párrafo cuarto, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Radicación y admisión de la controversia. Por acuerdo de tres de junio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número **213/2019**; asimismo, ordenó su turno al Ministro Luis María Aguilar Morales, como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. Por acuerdo de cinco de junio de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y, entre otras cuestiones, ordenó emplazar como demandado al INAI y dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. SEXTO.—Contestación de la demanda. Mediante escrito presentado el once de julio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI dio contestación a la demanda de controversia constitucional. Atendiendo al sentido de la presente resolución se destaca que, además de los argumentos dirigidos a combatir los conceptos de invalidez planteados por el INEGI, el INAI hace valer las siguientes causas de improcedencia:

- La prevista en el **artículo 19, fracción VI**, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 20, fracción II, de dicho ordenamiento, toda vez que la admisión y sustanciación del recurso de revisión carece de la definitividad necesaria para ser impugnada en controversia constitucional, toda vez que no se trata de una resolución que haya puesto fin al asunto, sino de un auto de admisión que no modificó la esfera de atribución del instituto actor.

- La establecida en el **artículo 19, fracción VIII**, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, ya que para que proceda la controversia constitucional el conflicto debe suscitarse entre dos órganos constitucionales autónomos, siendo que en el caso, el acuerdo de admisión no fue dictado por el Pleno del INAI, sino por el secretario de Acuerdos



y ponencia de Acceso a la Información, siendo que es al Pleno a quien le corresponde ejercer las atribuciones legales y constitucionales del órgano.

- La prevista en el **artículo 19, fracción VIII**, en relación con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, ya que la controversia constitucional no es la vía idónea para controvertir las resoluciones que emita el INAI, aun cuando se aleguen cuestiones constitucionales, pues además de que implicaría inobservar la restricción prevista en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, primera parte, se ejercerían sobre el organismo garante demandado facultades de control jurisdiccional y se haría de esa vía un recurso o ulterior medio de defensa, cuando es el propio Texto Constitucional el que dispone que el único recurso en contra de las resoluciones del INAI es en materia de seguridad nacional. Así, las resoluciones del INAI no son impugnables por disposición expresa de la Constitución y, además, son actos materialmente jurisdiccionales, que tampoco admiten control mediante la controversia constitucional al ser procedimientos administrativos en forma de juicio.

8. SÉPTIMO.—Ampliación de demanda. Por escrito presentado el trece de agosto de dos mil diecinueve, el instituto actor, por conducto de su coordinador general de asuntos jurídicos, promovió ampliación de demanda en contra de la resolución del recurso de revisión RRA 5162/19, dictada por el Pleno del INAI en sesión del doce de junio de dos mil diecinueve, en la que hizo valer, medularmente, los siguientes conceptos de invalidez:

- Primero. La resolución impugnada, en la que el INAI determina ser competente para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto, vulnera el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, al desconocer la autonomía técnica y de gestión del INEGI, su responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), así como sus atribuciones para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que genera dicho sistema.

- La resolución impugnada obviamente revocó la respuesta brindada por el INEGI a una solicitud de información del SNIEG, por lo que desconoce la competencia exclusiva del instituto para conocer sobre la captación, procesamiento y publicación del sistema.



- En términos del artículo 17 constitucional, 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. Además, en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia, la Suprema Corte examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

- En ese sentido, se solicita se tengan por reproducidos los argumentos expuestos en la demanda inicial, al resultar totalmente aplicables a la resolución impugnada, en el sentido de que el INAI invade la competencia constitucional del INEGI, establecida en el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal.

- Segundo. En la resolución impugnada el INAI revocó la decisión del INEGI al considerar incorrecto que el INEGI no tratara a la solicitud recibida en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

- Al asumir competencia y al revocar la respuesta se viola la autonomía técnica y de gestión, así como la facultad exclusiva del INEGI para decidir y regular acerca de la captación, procesamiento y publicación de la información.

- Los efectos de dicha autonomía se refieren a la atención especializada, única y exclusiva de conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información estadística y geográfica del SNIEG.

9. OCTAVO.—Artículos constitucionales señalados como violados.

El instituto considera que la resolución dictada por el Pleno del INAI es contraria a los artículos 6o., 14, 16 y 26, apartado B, párrafos primero y segundo, así como del párrafo cuarto, en su primera parte, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. NOVENO.—Admisión. Mediante proveído de quince de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro Luis María Aguilar Morales instructor de este procedimiento admitió a trámite la ampliación de demanda de controversia constitucional, ordenó el emplazamiento del INAI como órgano demandado, dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para los



mismos efectos, en caso de que esta última considerara que la materia del juicio trascendía a sus funciones constitucionales.

11. DÉCIMO.—Contestación a la ampliación de demanda. Por escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el director general de Asuntos Jurídicos del INAI contestó la ampliación de la demanda de la siguiente manera:

• **Causas de improcedencia.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con su numeral 20, fracción II, toda vez que la controversia constitucional no es la vía idónea para controvertir una resolución emitida por el INAI, toda vez que éste, al resolver conflictos que se someten a su conocimiento, ejerce facultades constitucionales de revisión, razón por la cual, en principio, a través de dicho medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un recurso de revisión relativo a una solicitud de información o en su secuela procesal; máxime que, por mandato constitucional, dichas resoluciones del instituto son definitivas, vinculatorias e inatacables para los entes del Estado.

• Lo que se impugna en el caso es la resolución recaída al recurso de revisión RRA 5162/19, emitida por el INAI en ejercicio de sus facultades *cuasi jurisdiccionales*, por lo que la cuestión a examinar en la presente controversia se encuentra relacionada con un procedimiento cuya materia involucra una solicitud de acceso a la información y no sobre la presunta invasión de esferas competenciales del INEGI.

• Estimar lo contrario, implicaría eludir lo establecido por el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal respecto a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI y, por otro, a crear una instancia de revisión que no se encuentra prevista en el marco legal.

• **En relación con el fondo.** El INEGI confunde su labor constitucional encomendada con la del INAI, toda vez que en términos del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal en ningún momento determina que el órgano encargado de normar y coordinar el SNIEG sería el garante del derecho a la información por cuanto a la información estadística y geográfica se refiere, sino que



sus facultades son las necesarias para captar, procesar y publicar la información que se genere.

- Una de las razones fundamentales por las cuales se decidió reformar el artículo 6o. constitucional, dotando de autonomía al órgano garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos, fue justamente para evitar que cada sujeto obligado fungiera como autoridad resolutora de los derechos en cuestión.

- El propio artículo 6o. constitucional, en su fracción VIII, párrafo cuarto, establece que el organismo garante de la Federación tiene competencia para resolver los *asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad*, entre las cuales se destacan los órganos autónomos, salvo los asuntos jurisdiccionales que sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Si bien el artículo constitucional referido prevé, en su fracción IV, que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales, lo cierto es que hace referencia a los organismos garantes de las entidades federativas, lo que se reafirma con el calificativo de "imparciales", pues el INEGI no podría ser imparcial al conocer de un recurso interpuesto contra alguna de sus decisiones.

- Finalmente, el hecho de que se prevea que el INAI debe coordinarse con el INEGI no significa que coordinarán sus acciones para efectos de proveer respecto del derecho de acceso a la información, pues del precepto se sigue que dicha coordinación tiene por objeto *fortalecer la rendición de cuentas*.

12. DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

13. DÉCIMO SEGUNDO.—Cambio de adscripción. En sesión privada solemne celebrada el veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribu-



nal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la adscripción del Ministro Luis María Aguilar Morales a la Segunda Sala.

14. DÉCIMO TERCERO.—Radicación en la Segunda Sala. Una vez recibidos los autos, por acuerdo de veintidós de junio de dos mil veinte, el presidente de esta Segunda Sala ordenó su avocamiento, así como su remisión a la ponencia respectiva para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 10, fracción I² y 11, fracción V,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,⁴ y tercero⁵ del Acuerdo General

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

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

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

³ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

⁴ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

⁵ **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre dos órganos constitucionales autónomos, en el que no se impugnan normas generales y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. SEGUNDO.—Legitimación activa. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, inciso I), otorga legitimación a los órganos constitucionales autónomos para promover una controversia constitucional contra actos o disposiciones generales emitidas por algún órgano de la misma naturaleza.

17. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia prevén que esos órganos podrán tener el carácter de actor o demandado, los cuales deberán comparecer por conducto de los funcionarios que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables.⁶

18. Sentado lo anterior, se reconoce legitimación al INEGI para promover la presente controversia constitucional, al participar de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo en términos del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y al haber acudido, en la demanda y en su ampliación, por conducto de Jorge Ventura Nevares, en su carácter de coordinador general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo que acredita con copia certificada de la constancia de su nombramiento, emitida por el director general de dicho organismo, el cual, en términos del artículo 46, fracción VI, del reglamento interior del instituto, tiene la atribución de representarlo legalmente en cualquier juicio.⁷

⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. ..."

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

⁷ "Artículo 46. La Coordinación General de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes: ...



19. TERCERO.—Legitimación pasiva. Por cuanto hace a la legitimación pasiva, ésta se erige como una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda; al mismo tiempo, debe comparecer por conducto de funcionario autorizado para ello.

20. En el caso, los actos impugnados por el INEGI son atribuidos al INAI, el cual es un órgano constitucional autónomo en términos del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, que puede ser demandado por otro órgano de la misma naturaleza, con fundamento en el inciso I) de la fracción I del citado artículo 105 de la Constitución Federal.

21. Por su parte, dicho órgano comparece por conducto de Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, lo que acredita con copia certificada de la credencial institucional expedida a su favor con folio 1809, el cual está facultado para representar al instituto en términos del artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.⁸

22. CUARTO.—Precisión de los actos impugnados. De conformidad con el artículo 41, fracción I,⁹ de la ley reglamentaria de la materia, se precisa que los actos impugnados en el presente asunto son:

"VI. Representar legalmente al instituto, a los miembros de la Junta de Gobierno, al presidente y a los titulares de las unidades administrativas ante cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante comisiones de derechos humanos nacional y estatales, en toda clase de juicios o procedimientos del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad.

"Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados."

⁸ "Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:



a) El acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, mediante el cual se admitió a trámite el recurso de revisión RRA 5162/2019, dictado por el secretario de Acuerdos y ponencia de Acceso a la Información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

b) La resolución dictada por el Pleno del INAI el doce de junio del dos mil diecinueve en el recurso de revisión RRA 5162/2019, por medio de la cual decidió revocar la decisión brindada por el INEGI al requerimiento de información.

23. QUINTO.—Oportunidad. En términos del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover una controversia constitucional, cuando se impugnen actos, será de treinta días a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acuerdo impugnado, a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución, o a partir de que el actor se ostente sabedor de aquéllos.¹⁰

24. Por lo que hace al acto impugnado, consistente en el acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve por el que se admitió el recurso de revisión RRA 5162/19, el instituto manifiesta que éste se notificó el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve. Por su parte, en la contestación de demanda el INAI manifiesta que el acuerdo de admisión fue notificado el veinte de mayo y no en la fecha señalada por el actor, para lo cual anexa un acuse de recibo de admisión, relacionado con el recurso de revisión RRA 5162/19, que indica que la fecha de entrega de la información al sujeto obligado, en este caso el INEGI, aconteció el veinte de mayo.

25. Sin embargo, esta Segunda Sala no puede afirmar con certeza que tal acuse corresponda al acuse de la notificación del acuerdo de admisión, pues

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

¹⁰ "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; ..."



de éste no se advierte ningún sello o signo que pueda comprobar su recepción por parte del INEGI en la fecha señalada. En ese sentido, se tendrá por buena la fecha indicada en la demanda.

26. En estos términos, si la notificación fue realizada el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, surtiendo efectos ese mismo día en términos del artículo 127 de la Ley Federal de Transparencia, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del veintidós de mayo al dos de julio de dos mil diecinueve.¹¹

27. Así, dado que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de la Nación el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, debe considerarse que su presentación fue oportuna.

28. Debe decirse que incluso si se tomara como referencia la fecha de notificación señalada por el INAI, esto es, el veinte de mayo de dos mil diecinueve, la presentación de la demanda seguiría siendo oportuna, pues el plazo de treinta días hubiera fenecido el primero de julio de la referida anualidad.

29. Por lo que hace a la resolución dictada por el Pleno del INAI del doce de junio del dos mil diecinueve en el recurso de revisión RRA 5162/2019, impugnada mediante ampliación de demanda, el INEGI manifiesta que su notificación fue realizada el veinte de junio de dos mil diecinueve. Ahora, si bien tampoco existe constancia alguna en el expediente de la que se advierta con certeza la veracidad de tal manifestación, el INAI en su contestación reconoció que en ese día se realizó la notificación correspondiente.¹² En ese sentido, se tomará esa fecha como referencia.

¹¹ De dicho cómputo se descuentan los sábados y domingos, veinticinco y veintiséis de mayo, así como el primero, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio, todos del dos mil diecinueve, al ser inhábiles en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹² Para ello anexa un *acuse de recibo de notificación*, en el que se señala que se entregó la información al INEGI el 20 de junio de 2019.



30. Dicha notificación surtió sus efectos ese mismo día, por lo que el plazo para ampliar la demanda transcurrió del veintiuno de junio al diecinueve de agosto de dos mil veinte.¹³

31. En ese sentido, si la ampliación de demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de agosto de dos mil diecinueve, debe considerarse que su presentación fue oportuna.

32. Sexto. Causas de improcedencia y sobreseimiento. Acuerdo de admisión del recurso de revisión RRA 5162/19. Como se expuso anteriormente, el órgano demandado, en su contestación de demanda, hizo valer tres causas de improcedencia: la falta de definitividad, que el acuerdo no fue dictado por el Pleno del INAI y, por último, que ese tipo de resoluciones no son impugnables vía controversia constitucional.

33. Falta de definitividad. El INAI considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI,¹⁴ toda vez que el acuerdo de diecisiete de mayo que admitió el recurso de revisión RRA 5162/19, no es una resolución definitiva, por lo que carece de la definitividad necesaria para ser impugnada vía controversia constitucional.

34. Se estima **fundada** la causa de improcedencia, por lo que procede sobreseerse en la controversia constitucional por lo que hace al acto impugnado referido en atención a las siguientes consideraciones.

¹³ De dicho cómputo se descuentan los sábados y domingos, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio, seis, siete, trece y catorce de julio, tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de agosto, todos del dos mil diecinueve, al ser inhábiles en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los días del dieciséis al treinta y uno de julio de dicha anualidad, en términos del punto primero, incisos a), b) y n), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

¹⁴ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



35. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó sobreseer en las controversias constitucionales 9/2019, 242/2019, 112/2019¹⁵ y 243/2019,¹⁶ presentadas contra los acuerdos de admisión de los recursos de revisión presentados ante el INAI, dictados por algún secretario de Acuerdos y ponencia de acceso a la información.

36. Por su parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó sobreseer en la controversia constitucional 212/2019,¹⁷ por lo que hacía al acuerdo de admisión impugnado en ese asunto, al considerar que dicho acto carecía de la definitividad para poder ser impugnado vía controversia constitucional y que, por tanto, debía sobreseerse al respecto.

37. Esta conclusión se sustentó, en esencia, al considerar que en estos casos no se está en el supuesto previsto por el artículo 105, fracción I, inciso I), que prevé que para la procedencia de la controversia constitucional deben existir dos voluntades contrapuestas de órganos constitucionales autónomos, en relación con el ámbito de su competencia, en razón de que el acuerdo de admisión de un recurso de revisión no es un acto definitivo emitido por el Pleno del instituto sino de mero trámite y, de esta manera, insuficiente para representar la voluntad o la decisión del órgano.

¹⁵ Resueltas en sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 3 de marzo de 2020, en las cuales se obtuvo una **mayoría de seis votos** de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la improcedencia del asunto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron por su procedencia. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán consideraron que cuando se impugnen acuerdos de admisión del INAI se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de definitividad, mientras que los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea lo hicieron por considerar que la improcedencia deriva de la Constitución Federal.

¹⁶ Resuelta en sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 10 de marzo de 2020, en los cuales **se reiteró** la votación alcanzada en los asuntos resueltos en la sesión anterior recién citados, salvo el voto del Ministro Juan Luis González Alcántara quien votó por la improcedencia, anunciando voto aclaratorio y sin el voto del Ministro Aguilar Morales al haber estado ausente en dicha sesión.

¹⁷ Bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, resuelta en sesión de trece de mayo de dos mil veinte por **mayoría de tres votos** de los Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales y presidente Laynez Potisek. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Franco González Salas.



38. En ese sentido, será hasta que el procedimiento del recurso de revisión culmine con el dictado de la resolución definitiva, el momento en el cual, en todo caso, el INEGI podrá alegar alguna vulneración a su ámbito competencial, lo que de hecho ocurrió en el presente caso en la ampliación de demanda presentada.

39. Resulta aplicable la tesis P./J. 12/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"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. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio."¹⁸

40. Bajo ese orden de ideas y conforme al criterio anterior, **procede sobre-seer** en la controversia por lo que hace al acuerdo dictado en el recurso de revisión RRA 5162/19, de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, por el secretario de Acuerdos y ponencia de Acceso a la Información del Instituto Nacional de

¹⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 275, con número de registro digital: 194292.



Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al ser un acto que carece de definitividad.

41. Al haber resultado fundada la causal de improcedencia relativa a la falta de definitividad, prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, resulta innecesario el estudio de las restantes.

42. **Resolución del recurso de revisión RRA 5162/19.** Al contestar la ampliación de demanda, el INAI sostuvo, en esencia, que debía sobreseerse en la controversia constitucional toda vez que el acto en cuestión no era impugnabile a través de este medio constitucional, al ser un acto materialmente jurisdiccional.

43. A su consideración, la materia del presente asunto no versa sobre la supuesta invasión de la esfera de competencia del INEGI, sino de un procedimiento seguido en forma de juicio relacionado con la entrega de información pública en posesión de un ente obligado y resuelto en ejercicio de sus facultades *cuasi-jurisdiccionales*.

44. Frente a esto debe decirse que de la lectura de la ampliación de la demanda, puede advertirse que lo efectivamente impugnado por el INEGI no es la decisión de fondo emitida por el INAI en el sentido de revocar la respuesta brindada en la solicitud de información recibida, sino el que el INAI se haya considerado competente para resolver.

45. En ese sentido, debe precisarse, desde este momento, que la litis en la presente controversia constitucional se circunscribe a determinar si el instituto demandado se excedió de sus facultades constitucionales al resolver el recurso de revisión RRA 5162/19 y, en consecuencia, si con motivo de ello invadió la esfera competencial del INEGI.

46. Atendiendo a lo anterior, debe estimarse que la presente controversia es procedente, pues atendiendo al criterio del Tribunal Pleno, emitido en la controversia constitucional 117/2018,¹⁹ en casos como éste, nos encontramos frente

¹⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública de diez de marzo de dos mil veinte, por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



a un supuesto de excepción de lo previsto en el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal en el sentido de que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables.

47. Lo anterior se desprende de una interpretación sistemática del citado artículo 6o., con el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal que prevé que la controversia constitucional se puede suscitar entre "Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución".

48. En efecto, la controversia constitucional es un medio de control constitucional que se encuentra al alcance de determinados órganos, los cuales podrán acudir a ella cuando consideren que otro órgano, que también cuente con legitimación, invadió alguna de sus competencias en la emisión de un acto o de alguna norma. Por ello, a efecto de hacer efectivo este medio de control, el Tribunal Pleno partió de la base de que las resoluciones del INAI son, en principio, definitivas para todos los sujetos obligados; sin embargo, podrá acudirse a este Tribunal Constitucional cuando algún órgano legitimado considere que su esfera de competencias se vio afectado con dicha resolución.

49. Ahora, si bien es cierto que ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las controversias constitucionales no proceden contra actos de naturaleza jurisdiccional, también lo es que se ha aceptado un supuesto de excepción a esta regla general, cuando se impugne la incompetencia del órgano que suscribió el acto jurisdiccional, criterio que resulta aplicable a la problemática que ahora nos atañe, pues como bien lo refiere el instituto actor, la resolución impugnada es un acto materialmente jurisdiccional.

50. Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 16/2008, de rubro: "CONTROVER-SIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO

González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán se determinó que el asunto era procedente. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.



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.²⁰

51. Finalmente, al no advertir alguna otra causal de improcedencia de oficio, esta Segunda Sala procede a estudiar los conceptos de invalidez propuestos por el accionante en su ampliación de demanda, controvirtiendo la competencia del INAI para emitir la resolución impugnada.

52. SÉPTIMO.—**Estudio de la resolución dictada por el Pleno del INAI al resolver el recurso de revisión RRA 5162/19.** Esta Segunda Sala estima que los conceptos de invalidez hechos valer por el INEGI son **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones:

53. En primer lugar, y toda vez que la materia del asunto consiste en determinar si la resolución dictada por el INAI en el recurso de revisión RRA 5162/19 invade la esfera de competencias del INEGI, es necesario esbozar, de manera general, la esfera de competencias de ambos órganos constitucionales autónomos.

54. Para ello se retomarán las consideraciones expresadas por el Tribunal Pleno en la mencionada controversia constitucional 117/2018.²¹

²⁰ El texto de la tesis que se cita es el siguiente: "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 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.". Emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero 2008, página 1815, con número de registro digital: 170355.

²¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública de diez de marzo de dos mil veinte, **por mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



55. Competencia del INAI. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear un organismo autónomo que fuera responsable de "garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados".

56. Dicho artículo, a partir de la reforma constitucional en comento, establece lo siguiente, en las partes que interesan destacar:

"Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **órganos autónomos**, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

" ...

González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán se reconoció la validez de la resolución impugnada. Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del estudio del fondo en atención a que bajo su criterio el asunto es improcedente. El Ministro Luis María Aguilar Morales estuvo ausente.



(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"IV. Se establecerán **mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.**

"...

(Adicionada [N. de E. con los párrafos que la integran], D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, **responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.**

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, **en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión** para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

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

"**El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales** de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **órganos autónomos**, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"...

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

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, **con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.**" (Énfasis añadido).

57. De lo anterior puede desprenderse que la reforma constitucional mencionada tuvo por objeto, entre otras cosas, definir el catálogo de sujetos obligados en materia de transparencia, así como fortalecer a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Acceso a la Información, así como organismos garantes en cada entidad federativa.

58. Enfocándonos en el INAI, éste se define como el organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. Además, entre otras cuestiones, se le atribuyó la competencia para conocer de todos los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de, entre otras autoridades, cualquier órgano autónomo, **sin hacer distinción alguna.**

59. A la par, en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir las



leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

60. Finalmente, y toda vez que existe un argumento en ese sentido, desde la reforma constitucional en comento se previó que el INAI deberá coordinar sus acciones entre otros, con el organismo encargado de *regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica ... con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.*

61. Competencia del INEGI. Por su parte, el INEGI, antiguo órgano desconcentrado,²² adquirió el carácter de órgano constitucional autónomo mediante reforma constitucional de siete de abril de dos mil seis al artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal.

62. Si bien este apartado ha sufrido distintas reformas, éstas no han generado un cambio en la estructura del INEGI y del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

63. El artículo en cuestión establece, en lo que interesa destacar, lo siguiente:

"Artículo 26.

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación,

²² Dependiente primero de la Secretaría de Programación y Presupuesto y, posteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se observa en la Ley de Información, Estadística y Geografía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas citado estableció que, a su entrada en vigor, los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al antiguo órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se transferirían al organismo autónomo creado, INEGI.



las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

"La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las **facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.**

"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo." (Énfasis añadido).

64. Del procedimiento legislativo de la reforma en cuestión, y como lo ha considerado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede desprenderse que lo que buscó el Poder Reformador fue garantizar la veracidad de la información y el derecho a su acceso a través de la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y del INEGI, como órgano constitucional autónomo, responsable de normar y coordinar dicho sistema, para lo cual se dispuso que éste tendría todas las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

65. En cumplimiento a la reforma constitucional en mención, el dieciséis de abril de dos mil ocho se emitió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), reglamentaria del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, que abrogó la entonces vigente Ley de Información Esta-



dística y Geográfica y que tiene por objeto regular el Sistema Nacional, los derechos y obligaciones de los informantes, la organización y funcionamiento del INEGI, así como las faltas administrativas y los medios de defensa frente a los actos o resoluciones del instituto.²³

66. Para lo que interesa destacar y, al ser una disposición que el INEGI señala en sus conceptos de invalidez, veamos el contenido del artículo 47 de dicho ordenamiento (que a la fecha no ha sido objeto de reforma ulterior).

"Artículo 47. Los datos que proporcionen los informantes del sistema, serán confidenciales en términos de esta ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el instituto.

"La información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente ley.

"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental." (Énfasis añadido).

67. Así, en términos de la LSNIEG vigente, solamente la información relacionada con la gestión administrativa del instituto quedará sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (hoy abrogada).

68. Es de llamar la atención que cuando se emitió la disposición anterior, no había acontecido la reforma constitucional de dos mil catorce que otorgó auto-

²³ "Artículo 1o. La presente ley, reglamentaria del apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público, de interés social y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto regular:

"I. El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;

"II. Los derechos y las obligaciones de los informantes del sistema;

"III. La organización y el funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y

"IV. Las faltas administrativas y el medio de defensa administrativo frente a los actos o resoluciones del instituto."



nomía al INAI y que facultó al Congreso de la Unión a emitir la ley general de la materia.

69. Decisión. Como se señaló en el apartado correspondiente, la materia del presente asunto es una resolución del INAI la cual deriva de una impugnación realizada por un solicitante de acceso a la información contra una respuesta emitida por el INEGI. En esta resolución el INAI se declaró competente para conocer del recurso de revisión, con fundamento en el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal y demás disposiciones aplicables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto es combatido por el INEGI al considerar que esa competencia le corresponde, ya que se trata de una solicitud de acceso a la información que forma parte del SNIEG.

70. Como se adelantó y tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, se concluye que en la emisión del acto impugnado no se invadió la esfera de competencia del INEGI, lo que lleva a declarar **infundados** todos los conceptos de invalidez planteados.

71. En efecto, como se señaló, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal reconoce al INEGI como el órgano constitucional autónomo encargado de normar y coordinar el SNIEG, el cual tiene todas las facultades necesarias para captar, procesar y publicar esa información. Sin embargo, esas facultades no pueden interpretarse en el sentido de que crean un régimen distinto y excepcional para el acceso a la información que se encuentre en posesión del INEGI, pues recordemos que éste, como órgano constitucional autónomo, es considerado como un sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información.

72. De esta manera, la interpretación que realiza el INEGI, en el sentido de que le compete cualquier aspecto que se relacione directa o indirectamente con la información estadística y geográfica es incorrecta, pues una cosa es el sistema que establece cómo y cuándo debe captarse ese tipo de información, respecto del cual sí tiene competencia, y otra el sistema homologado nacionalmente para la salvaguarda del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, en el que se incluye a cualquier información,



incluyendo aquella que contiene resultados o datos estadísticos y/o geográficos, en el cual el órgano garante es el INAI.

73. En consecuencia, estamos frente a dos regímenes competenciales que se encuentran diferenciados, pero que se complementan; así, mientras que el INEGI será el encargado de captar, procesar y publicar la información estadística y geográfica, el INAI, como órgano garante de la información, será el competente para conocer de cualquier asunto que derive de solicitudes de acceso a la información en posesión de sujetos obligados, entre los cuales, se insiste, se encuentra el instituto actor.

74. De esta manera, el que el INAI se declare competente para conocer y resolver un recurso de revisión interpuesto contra una decisión emitida por el INEGI, no lo hace con la finalidad de *captar, procesar, y publicar* información estadística y geográfica, ámbito que sí le corresponde al INEGI, sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

75. Tampoco le asiste razón al recurrente en el sentido de que se le debe reconocer su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, al así establecerse en el artículo 47 de la Ley del SNIEG.

76. A este respecto, el Tribunal Pleno ha señalado que lo previsto en una ley reglamentaria no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. Efectivamente, como se reseñó, cuando se emitió dicha disposición (dieciséis de abril de dos mil ocho) no existía la regulación constitucional con la que a la fecha contamos en materia de acceso a la información y protección de datos personales, pues en ese momento, dicha materia era coincidente y se permitía a la Federación y a los Estados regular aspectos relacionados con aquélla, siempre que respetaran las reglas y principios mínimos; además, en aquella época el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos no era un órgano constitucional autónomo y sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.

77. Sin embargo, como se puso de manifiesto anteriormente, a partir de la reforma constitucional del dos mil catorce, existe un órgano garante en la mate-



ria y, además, se facultó al Congreso de la Unión para que emitiera la ley general en la materia, la cual resultará aplicable a cualquier tipo de información en posesión de sujetos obligados, incluso la que contiene datos estadísticos y geográficos y, en ese sentido, es que no podría dejar de aplicarse tal regulación a la información generada por el INEGI.

78. Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya aplicación es excluida por el párrafo segundo del artículo 47 mencionado ya se encontraba abrogada al momento en el que se emitió la resolución en el recurso de revisión RRA 5162/19.

79. A mayor abundamiento, como recientemente lo consideró esta Segunda Sala, incluso puede afirmarse que, en términos del artículo segundo transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información,²⁴ dicho párrafo ha quedado abrogado.

80. En otro tema, no pasa inadvertido el argumento del instituto actor, en el sentido de que el artículo 6o., en la fracción IV, del apartado B, de la Constitución Federal faculta a órganos especializados e imparciales a sustanciar procedimientos de revisión expeditos en la materia de acceso a la información; sin embargo, ha de precisarse que dicho enunciado no hace referencia a otros órganos autónomos como el INEGI, sino a aquellos organismos autónomos que deberán establecerse en las Constituciones de los Estados y que serán responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos.²⁵

81. Por último, debe precisarse que el que se haya dispuesto en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, en su último párrafo que el INAI "*coordinará sus*

²⁴ "Segundo. Queda derogada cualquier disposición que contravenga los principios, bases, procedimientos y derechos reconocidos en la presente ley, sin perjuicio de lo previsto en los siguientes transitorios."

²⁵ "Artículo 116. ...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."



acciones con el organismo encargado de regular la información estadística y geográfica ... con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano" no implicó, como trata de sostenerlo el INEGI, una distribución de competencias entre ambos órganos constitucionales autónomos para efectos del recurso de revisión en materia de transparencia sino que, como se señala expresamente por la Constitución Federal, se hizo para efectos de la rendición de cuentas.

82. Por todo lo anterior, se declaran infundados los argumentos hechos valer por el instituto actor y, en consecuencia, se reconoce la validez de la resolución de doce de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno del INAI en el recurso de revisión RRA 5162/19.

83. En similares términos se resolvió la controversia constitucional 117/2018 por el Tribunal Pleno, así como la controversia constitucional 212/2019 por esta Segunda Sala.²⁶

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional, por lo que respecta al acuerdo dictado en el recurso de revisión RRA 5162/2019 de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, por el secretario de Acuerdos y ponencia de Acceso a la Información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

TERCERO.—Se reconoce la validez de la resolución emitida el doce de junio de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el expe-

²⁶ Bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, resuelta en sesión de 20 de mayo de 2020 por **mayoría de 3 votos** de los Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Laynez Potisek. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Franco González Salas quien emitió su voto con reservas.



diente RRA 5162/19, de conformidad con el considerando séptimo de la presente resolución.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa emiten su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte
PLENOS DE CIRCUITO*



* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ALIMENTOS. LA PROCREACIÓN DE UN HIJO POR EL ACREEDOR ALIMENTARIO MAYOR DE EDAD QUE SE ENCUENTRA ESTUDIANDO UN GRADO ACORDE A ÉSTA NO CONSTITUYE, POR SÍ MISMA, UN HECHO SUFICIENTE QUE PERMITA JUSTIFICAR SU FALTA DE NECESIDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL ENTONCES TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, ACTUALMENTE PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 8 DE FEBRERO DE 2021. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS, JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA, JOSÉ LUIS VÁZQUEZ CAMACHO, ALFREDO SÁNCHEZ CASTELÁN Y CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ. PONENTE: CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ. SECRETARIO: RAÚL FRANCISCO MORENO MORALES.

Xalapa de Enríquez, Veracruz. Acuerdo del Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito correspondiente a la sesión del día **ocho de febrero de dos mil veintiuno**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio ***** , de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y anexos recibidos el diez de marzo de dos mil veinte en la Oficialía de



Partes del Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en esta ciudad, se hizo del conocimiento de este órgano jurisdiccional el acuerdo de veinte de febrero del citado año, del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se declaró legalmente incompetente para conocer, en parte, de la denuncia de contradicción de criterios, en específico, entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en esta ciudad, al resolver los juicios de amparo directo números 728/2009, 238/2014, 543/2014, 571/2014 y 792/2014, y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con sede en la misma ciudad –actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo–, al resolver el juicio de amparo directo número 660/2004, en los que el posible punto de contradicción entre los criterios –según lo expuesto por el Tribunal Colegiado de Circuito denunciante (Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito)– consiste en determinar, si la procreación de un hijo por el acreedor alimentario constituye un elemento para justificar su falta de necesidad.

SEGUNDO.—Registro del expediente y admisión. Por auto de once de marzo de dos mil veinte, el Magistrado José Manuel De Alba De Alba, en ese entonces presidente del Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en esta ciudad, determinó la avocación de este Pleno de Circuito al conocimiento de la presente contradicción de tesis y declaró que el mencionado Pleno es legalmente competente para conocer de la posible contradicción de criterios; en consecuencia, ordenó formar el expediente de contradicción de tesis respectivo, registrándolo con el número 2/2020; de igual forma, sostuvo que la indicada denuncia había sido formulada por parte legítima, sin que se advirtiera en ese momento causa alguna que afectara su procedencia; ante lo cual admitió la misma y, entre otras cosas, ordenó la formación del expediente electrónico respectivo; solicitó a los presidentes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil y del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Séptimo Circuito, enviaran en copia certificada las ejecutorias dictadas en los juicios de amparo 728/2009, 238/2014, 543/2014, 571/2014 y 792/2014, por cuanto hace al primer órgano mencionado; y 660/2004, respecto del Tribunal Colegiado de Circuito citado en segundo término; que también enviaran un disco compacto con el archivo digital de cada una de dichas sentencias, así como que remitieran a la cuenta de correo pleno7ctoc@correo.cjf.gob.mx, la información electrónica que contuviera tales ejecutorias; y que informaran dichos Tribunales Colegiados de Circuito si los criterios que sustentaron en los asuntos materia de la contradicción continuaban vigentes o, en su caso, las causas o razones para tenerlos



por superados o abandonados, a fin de integrar debidamente el presente expediente; además, ordenó informar de la existencia de la contradicción de tesis a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis dependiente del Más Alto Tribunal de la Nación, y remitir a dichos órganos, en su oportunidad, copia certificada de la resolución resultante, así como su versión electrónica a la cuenta de correo electrónico institucional respectiva.

TERCERO.—Vigencia de los criterios contendientes. El Magistrado presidente de este Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, por autos de trece de marzo y doce de agosto de dos mil veinte, acordó los oficios ***** y ***** , signados, el primero, por la secretaria de tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, y el segundo, por el secretario de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, ambos con sede en esta ciudad capital; en los que informaron que los criterios por los que se denunció la contradicción de tesis se encuentran vigentes.

CUARTO.—Existencia de contradicción de tesis en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo tema es similar al que se dirime en este asunto. Mediante proveído de dos de septiembre de dos mil veinte, el presidente de este Pleno de Circuito acordó el oficio ***** , signado por el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y su anexo, del que se advertía que el secretario de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comunicó a dicha Coordinación que de la consulta del Sistema de Seguimiento de Contradicciones de Tesis pendientes de resolver, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, se apreció que el tema: "Determinar si la procreación de un hijo por el acreedor alimentario constituye un elemento para justificar la falta de necesidad de una pensión alimenticia.", se encontraba estrechamente relacionado con las contradicciones de tesis 216/2019 y 66/2020 del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo tema a dilucidar consiste en: "Alimentos, determinar si la procreación de un hijo por el acreedor alimentario constituye un elemento para justificar su falta de necesidad."; y en tales condiciones, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna y 13, fracción VI, del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito; tuvo por recibido dicho oficio y su anexo, ordenando agregarlos a los autos para que obren como co-



respuesta. Finalmente, por auto de nueve de noviembre de dos mil veinte, al estar debidamente integrado el asunto, se turnó al Magistrado Clemente Gerardo Ochoa Cantú, integrante de este Pleno de Circuito, para que formulara el proyecto de sentencia correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los artículos 1, 3, 4 y 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en vigor a partir del uno de marzo de dos mil quince.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, el cual establece:

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ... III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados Tribunales y sus integrantes, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

De conformidad con el anterior precepto, las contradicciones de tesis a que se refiere la fracción III del artículo 226 de la Ley de Amparo, podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y sus integrantes, los Magistrados del Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron.

Luego, si bien en el caso la denuncia la formuló el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, debe indicarse que dicho órgano jurisdiccional cuenta con legitimación para expresarla, en razón de que la misma



fue originalmente presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y comprendía criterios sustentados por Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, por tanto, es dable concluir que la denuncia proviene de parte legítima.

Al respecto, es aplicable por su sentido jurídico, la tesis aislada emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, consultable en la página 2022, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2020888 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas, de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, INCLUSO CUANDO PERTENEZCAN A ÓRGANOS DISTINTOS DE LOS CONTENDIENTES."

TERCERO.—**Reseña de los criterios contendientes.** A fin de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para lo cual es necesario tener presentes los antecedentes y razonamientos esenciales relativos:

1) Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en el juicio de amparo directo 728/2009.

I. Por escrito presentado el tres de diciembre de dos mil ocho, ante el Juzgado Cuarto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Misantla, con residencia en Martínez de la Torre, Veracruz, ***** promovió juicio ordinario civil que se radicó bajo el número *****, contra *****, de quien reclamó como prestación principal la cancelación de la pensión alimenticia definitiva previamente establecida.

El citado actor fundó su demanda, en lo conducente, en el siguiente hecho:

"1. El día 22 de agosto del año 2007 con el nacimiento de la menor *****, cuyos padres lo son mi hijo ***** y la joven *****, quedó evidenciado que mi hijo ***** ya ha dejado de necesitar de la pensión alimenticia de que viene gozando hasta el momento, pues ahora al formar una familia ha adquirido las obligaciones de un padre de familia y todas las que conlleva ejercer la patria



potestad sobre su menor hija ***** , con lo que queda perfectamente claro que ha dejado de necesitar los alimentos que percibe de mi parte."

II. El demandado ***** dio contestación a la demanda y se opuso a la procedencia de las prestaciones reclamadas por su progenitor.

III. Una vez concluidas las fases procesales respectivas, el Juez de primera instancia dictó sentencia, en la que consideró acreditada la acción.

IV. Inconforme con el fallo anterior, el reo interpuso recurso de apelación, del que conoció la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con sede en esta ciudad, quien mediante sentencia de seis de agosto de dos mil nueve, confirmó el fallo apelado, sosteniendo esencialmente, en lo que atañe a la presente contradicción, que el Juez natural estuvo en lo correcto al justipreciar procedente la acción intentada por el actor, pues si bien era cierto que la obligación alimenticia que los padres tienen para con sus descendientes, en términos del artículo 234 del Código Civil del Estado, no cesa por la sola circunstancia de que el acreedor alcance la mayoría de edad, tan era así que en las hipótesis contenidas en el artículo 251 del citado ordenamiento, que prevé los casos en que dicha obligación termina, no está incluida la de que el acreedor llegue a la mayoría de edad, también resultaba verdad que, como lo estimó el Juez primario, el derecho de ***** a ser alimentado por su progenitor, había cesado de conformidad con el artículo 251, fracción II, del aludido cuerpo de leyes, al estar justificado con la partida de nacimiento correspondiente, que el enjuiciado procreó un hijo y, por tanto, ante tal acontecimiento cambió su situación de dependencia económica para con el deudor, frente al compromiso que asumió respecto del hijo que concibió y con el cual se encuentra obligado en términos del citado numeral 234, sin que fuera relevante la circunstancia de que el demandado haya probado en juicio que se encuentra realizando estudios universitarios.

V. Contra tal determinación, el demandado promovió juicio de amparo directo que se radicó en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con el número 728/2009, cuya sentencia es una de las contendientes en la presente contradicción.

VI. En dicha sentencia, en lo conducente, esencialmente se acogió como fundado el concepto de violación relativo a que la Sala responsable realizó una indebida apreciación del asunto al confirmar el criterio del juzgador por medio



del cual se canceló el derecho del demandado a seguir percibiendo alimentos por el hecho de haber procreado una hija y ser mayor de edad, aun cuando se encuentre estudiando, lo cual resultaba violatorio de sus derechos fundamentales en tanto que con ello se le priva del derecho para poder sufragar gastos personales derivados de los estudios universitarios y, en consecuencia, poderlos culminar, conclusión que apoyó en las siguientes consideraciones medulares:

1. Que cuando los hijos se encuentran estudiando, su derecho a percibir pensión alimenticia puede prolongarse hasta cuando el acreedor requiera sufragar gastos por concepto de titulación y obtenga el título profesional, salvo cuando la prolongación del periodo no sea imputable al acreedor, tal como lo precisó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia por contradicción de tesis identificada bajo el número 1a./J. 64/2008, visible en la página sesenta y siete del Tomo XXVIII, octubre de dos mil ocho, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE SU PAGO RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS QUE CONCLUYERON SUS ESTUDIOS PROFESIONALES PERO ESTÁ PENDIENTE SU TITULACIÓN.", por lo que no era óbice a esa conclusión el hecho de no haberse incluido la circunstancia de haber procreado un hijo en la etapa estudiantil.

2. Que en ese orden de ideas, el artículo 251 del Código Civil del Estado precisa limitativamente los supuestos en los que puede cesar la obligación alimenticia, en lo que interesa, si bien era cierto que en su fracción II señala como causa para finalizar la obligación alimenticia cuando el acreedor deja de necesitarlos, y algunos criterios aislados emitidos por órganos jurisdiccionales homólogos al Tribunal Colegiado, han concluido en la imposibilidad para justificar moral o jurídicamente la dependencia económica para con el deudor alimentario cuando el acreedor o acreedora mayor de edad ha procreado un hijo, también lo era que la legislación veracruzana no establece expresamente la circunstancia específica a través de la cual pudiere determinarse cuándo se actualiza este supuesto, pues sólo se refiere a "dejar de necesitarlos" situación que obliga al juzgador a atender al elemento necesidad y a las circunstancias especiales del caso para determinar la procedencia de la acción de referencia.

3. Que lo anterior significaba que si se pretende sostener la actualización de la fracción II del artículo 251 del Código Civil para el Estado de Veracruz de



Ignacio de la Llave, debe acreditarse fehacientemente cómo ha dejado de necesitarse el cumplimiento de esa obligación legal, por eso, estimar a la procreación como elemento para justificar la falta de necesidad de los alimentos resulta no tener relación lógica, ni jurídica alguna. Máxime cuando no existe ni siquiera una presunción legal que desvirtuara la diversa establecida a favor de quien ha demostrado ser acreedor alimentario realizando estudios para desarrollar una profesión pues, al hacerse de esa manera, el juzgador deja de sentenciar el caso concreto con objetividad y apego a derecho, ya que al actuar así, sólo plasma una visión personal en relación con el momento y las circunstancias en las cuales una determinada persona debe procrear.

Y en ese tenor, se otorgó el amparo impetrado para efectos de que la autoridad responsable: "deje insubsistente el acto reclamado y, en su lugar, emita otro atendiendo a los razonamientos vertidos en esta ejecutoria en lo tocante a la interpretación de la hipótesis analizada, pero con plenitud de jurisdicción decida lo conducente."

Es oportuno destacar que los criterios contenidos en los amparos directos números 238/2014, 543/2014, 571/2014 y 792/2014, coinciden con el plasmado en el citado amparo directo 728/2009, en cuanto a las razones por las que, a criterio del órgano colegiado, la circunstancia de haber procreado un hijo por el acreedor alimentario mayor de edad que se encuentra estudiando no resulta un elemento suficiente para justificar la falta de necesidad de una pensión alimenticia. Por tanto, al resultar esencialmente iguales las consideraciones que los sustentan, con la salvedad de que en el amparo directo 571/2014 ya no se reiteran los razonamientos medulares, sino que únicamente hace referencia al criterio adoptado por el Tribunal Colegiado de Circuito en casos similares, deviene innecesario relatar sus antecedentes.

De los anteriores asuntos derivó la tesis de jurisprudencia VII.2o.C. J/7 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. CUANDO EL ACREEDOR MAYOR DE EDAD HA PROCREADO UN HIJO, ESTE HECHO NO ACTUALIZA POR SÍ SOLO LA HIPÓTESIS CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 251, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, YA QUE DEBE ACREDITARSE FEHACIENTEMENTE CÓMO HA DEJADO DE NECESITARSE EL CUMPLIMIENTO DE ESA OBLIGACIÓN LEGAL.", publicada en la página mil quinientos dieciséis, Libro 19, Tomo II, junio de dos mil quince, de la *Gaceta del Semanario Judicial*



de la Federación, Décima Época, registro digital: 2009490 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas.

2) Criterio sostenido por el otrora Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en el juicio de amparo directo 660/2004.

I. Por escrito presentado el ocho de octubre de dos mil tres, ante el Juzgado Segundo de Primera Instancia de Orizaba, Veracruz, ***** promovió juicio ordinario civil que se radicó bajo el número *****, en contra de *****, de quien reclamó como prestación principal la cancelación de la pensión alimenticia definitiva que le fue asignada en juicio previo, fundándose para ello, esencialmente, en el siguiente hecho:

"5. Mediante el descuento del 25% de mi salario y únicamente de mis prestaciones de aguinaldo, ahorro y sobresueldo a médico que se realiza hasta la fecha en mi fuente de trabajo, he cumplido con mi obligación alimenticia para con mis hijos, como lo pacté con su mamá, señora *****, pero es el caso que actualmente mi hija *****, no obstante que ya es mayor de edad, pues cuenta con 19 años de edad, vive en concubinato con *****, y con esta persona ha procreado a la menor (nieta del suscrito) ***** (sic) *****, como lo demuestra la copia certificada del acta de nacimiento No. *****, de fecha 19 de febrero de 2003, expedida por el oficial encargado del Registro Civil de Ciudad Mendoza, Veracruz, por lo que ante tal situación y en consideración a que mi hija ha hecho su vida, vive en unión de una persona y que de acreedor alimentista se ha convertido en deudora en relación con su menor hija, que ha cambiado su situación real y jurídica, pues la persona obligada a proporcionarle alimentos tanto a ella como a su menor hija ***** (sic), lo es el señor ***** ..."

II. La demandada ***** dio respuesta a la citada demanda y opuso las excepciones que estimó pertinentes.

III. Agotadas las fases procesales respectivas, el Juez de primera instancia dictó sentencia, en la que consideró acreditada la acción.

IV. Inconforme con el fallo anterior, la demandada interpuso recurso de apelación, del que conoció la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con sede en esta ciudad, que lo radicó con el número *****, y me-



dian­te sen­ten­cia de treinta de agosto de dos mil cuatro, revo­có el fallo ape­lado, sos­te­niendo, esen­cial­mente, que el actor no robus­te­ció su dicho con nin­gún medio de prueba, pues de la con­fesional a cargo de la enjuiciada se des­pren­día que nin­guna de las po­si­cio­nes que se le arti­cularon fue for­mu­lada en el sen­tido de acre­di­tar la exis­ten­cia del con­cu­bi­nato que se le atri­buye con ***** , que con­sti­tuye la causa de pedir del actor, y no ha­bía otro ele­mento de con­vic­ción orien­tado a evi­den­ciar tal as­pec­to; que de­ri­vado del sitio en que se em­plazó a la enjuiciada, el cual con­cuerda con el fijado en el con­venio de alimen­tos, ge­ne­ra­ba la pre­sun­ción de que ésta con­ti­nuaba ha­bi­tando en la casa ma­terna; y final­mente, que tam­bién asis­tía razón a la ape­lante por cuanto a que si bien es mayor de edad –die­ci­nueve años le atri­bu­yó su con­tra­parte–, jus­ti­ficó estar cursando un gra­do de es­tudios acor­de a su edad, de­ri­vado de todo lo cual, la abs­olvió de las pre­staciones que le fue­ron re­clamadas.

V. Con­tra tal de­ter­mi­nación, el actor pro­mo­vió juicio de am­paro di­rec­to, que se ra­di­có en el en­ton­ces Ter­cer Tri­bunal Cole­giado en Ma­teria Civil del Sép­timo Cir­cuito, con el nú­mero 660/2004, cuya sen­ten­cia es una de las con­ten­dientes en la pre­sen­te con­tra­dic­ción.

VI. En dicha eje­cutoria federal se ca­li­fi­caron fun­dado­los los con­cep­tos de vio­lación he­chos valer, de­ter­mi­nación que se apo­yó en las si­guientes con­si­de­raciones to­rales:

a) Que de las con­stan­cias del juicio na­tural se des­pren­día que la ter­cera per­ju­di­cada pro­creó una hija y, por tan­to, cabía con­cluir que no ob­stan­te que los hi­jos ma­yores de edad que acre­di­ten cursar un gra­do es­colar acor­de a su edad, cuentan con la pre­sun­ción de ne­ce­si­tar alimen­tos, lo cierto era que cuando la acre­edora que aduce ne­ce­si­tarlos ha con­ce­bido un hi­jo, la cir­cun­stan­cia atinente a su ma­yoría de edad y es­tudios acor­des con la misma, en­tra­ron en un plano se­cun­dario frente a la re­spon­sa­bilidad que ad­quirió al pro­crear; eventua­lidad que por la im­por­tancia de su en­ti­dad, ad­quiría ma­yor re­le­van­cia, al ac­tualizar, a su cargo, el su­pue­sto con­tenido en la pri­mera parte del ar­tículo 234 del Có­digo Civil del Es­tado, que dice: "Los pa­dres es­tán obli­gados a dar alimen­tos a sus hi­jos."

b) Que de lo an­te­rior de­venía que, in­de­pen­dientemente de que dicha obli­gación sea com­par­tida o no, pro­por­cional­mente con el otro pro­ge­ni­tor, ello des­va-



necía la presunción de la necesidad de los alimentos que había venido operando en su favor hasta antes de aquel evento.

c) Que entonces, no se justificaba ni moral ni jurídicamente que una vez que la hija mayor de edad decide hacerse cargo de su vida a través de la procreación, continúe considerándosele como dependiente económico de su alimentista, ya que era claro que al decidir procrear con otra persona, revela que ha alcanzado el estatuto jurídico pleno y, por tanto, desaparece, así, la presunción en su favor de necesitar alimentos, pues tal conducta entrañaba que era capaz de proporcionarse los medios necesarios para su subsistencia al procurar la formación de una familia propia, y en ese tenor, se otorgó el amparo impedido, para efectos de que la autoridad responsable:

"Deje insubsistente la sentencia que se reclama y, en su lugar, pronuncie otra en la que, siguiendo los lineamientos que se marcan en esta ejecutoria, determine que la demandada ha dejado de tener derecho a la parte proporcional de la pensión alimenticia que venía percibiendo por parte de su padre, aquí quejoso, en los términos en que se encuentra reclamada esta prestación."

De esta ejecutoria derivó la tesis aislada de rubro: "ALIMENTOS. NO TIENE DERECHO A RECIBIRLOS LA HIJA MAYOR DE EDAD AUNQUE CURSE UN GRADO ESCOLAR ACORDE A SU EDAD, SI HA PROCREADO UN HIJO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1407, registro digital: 178543.

CUARTO.—Requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis. Corresponde ahora establecer cuáles son los requisitos necesarios para estimar si existe contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito.

Respecto de la procedencia de las contradicciones de tesis, es importante señalar que la intervención de los Plenos de Circuito se justifica por la necesidad de unificar criterios para dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.



En este sentido, 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 punto de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean necesariamente contradictorias en términos lógicos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 164120, publicada en la página 7, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

Derivado de lo así expuesto, es dable sostener que si lo que se busca con las contradicciones de tesis es unificar criterios, y si el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de una práctica interpretativa, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales.

c) Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorios, 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.



Es aplicable al caso la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, con registro digital: 165077, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la página 122, Tomo XXXI, marzo de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

Bajo ese orden de ideas, se procede a analizar si en el caso se cumplen las anotadas condiciones para que sea procedente la contradicción de tesis de que se trata.

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** De la confrontación de las consideraciones expuestas en las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y siguiendo las pautas previamente reseñadas para establecer la existencia de contradicciones de tesis, se llega a la conclusión de que en la especie se dan los requisitos de existencia de una contradicción, por las razones que a continuación se expondrán:

Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de este Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver la cuestión litigiosa presentada, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a la decisión que finalmente adoptaron, como lo fueron los artículos 234 y 251, fracción II, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ello se desprende de las resoluciones emitidas por tales Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales se detallaron en el considerando tercero de la presente resolución.

Segundo requisito. Punto de toque. Este requisito también queda cumplido, pues los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, consistente en determinar si la procreación de un hijo por el acreedor alimentario mayor de edad que se encuentra estudiando constituye un elemento para justificar la falta de necesidad de una pensión alimenticia; concluyendo un Colegiado que sí y el otro que no.



Tercer requisito. Criterios contradictorios. Según lo expuesto, se considera que la problemática a resolver en el presente asunto consiste en determinar si la procreación de un hijo por el acreedor alimentario constituye un elemento para justificar la falta de necesidad de una pensión alimenticia.

Luego, debe concluirse, que de la confrontación de las consideraciones expuestas en las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito contentientes y siguiendo las pautas previamente reseñadas para establecer la existencia de contradicciones de tesis, se llega a la conclusión de que sí existe contradicción de tesis, en razón de que respecto a una misma cuestión jurídica llegaron a resultados diferentes.

SEXTO.—Debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio que este Tribunal Pleno sustenta.

Para determinar si la procreación de un hijo por parte del acreedor alimentario mayor de edad que se encuentra estudiando constituye un elemento para justificar la falta de necesidad de una pensión alimenticia, se expondrá, en primer lugar, la naturaleza de la institución de los alimentos; posteriormente, la manera en que ésta opera tratándose de hijos mayores de edad; y finalmente, se determinará si es susceptible de cesar la obligación alimentaria en razón del supuesto analizado.

I. Los alimentos como institución de orden público.

Sobre el particular, es doctrina reiterada del Alto Tribunal del País concebir al derecho a recibir alimentos como la facultad jurídica que tiene una persona denominada acreedor alimentista para exigir a otra, deudor alimentario, lo necesario para vivir, y básicamente comprende la habitación, alimentación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y en algunos casos educación. Se trata de un derecho y correlativa obligación, es decir, de una relación jurídica obligacional, que tiene su origen primordial en la existencia de relaciones de familia.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sustentado en su jurisprudencia que el derecho a recibir alimentos tiene su fundamento en el derecho a la vida y a la sustentabilidad de determinadas personas que, por su condición



de vulnerabilidad y la relación jurídica familiar que tienen o tuvieron con otras, están legitimadas legalmente para exigir de éstas la cobertura de sus necesidades básicas de subsistencia ya referidas, cuando no están en la posibilidad de procurárselas ellas mismas.

Asimismo, dado su contenido material, la referida Sala también ha señalado que la institución de los alimentos está íntimamente relacionada con el derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno, de suerte que del pleno cumplimiento a la obligación alimentaria depende a su vez la completa satisfacción de las necesidades que la subsistencia conlleva.

Lo anterior lo sostuvo en la jurisprudencia 1a./J. 35/2016 (10a.), de rubro (sic): "ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ESTRICTO SENTIDO."¹

Dicha Sala también ha considerado que el derecho a los alimentos tiene como eje funcional la dignidad humana, concepto respecto del cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho humano que debe ser respetado en todo caso, al constituir la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

Así, dada la entidad de los alimentos al encontrar como fundamento los derechos a la vida, a la sustentabilidad, y a tener un nivel de vida digno y adecuado, la Sala en mención ha establecido, por un lado, que constituyen una institución familiar de orden público y de interés social. Y, por otro, les ha reconocido la naturaleza de un derecho humano, lo que intensifica la obligación del Estado en el control necesario para que dicha institución cumpla su cometido.

Asertos que se reflejan en la tesis aislada 1a. CXXXVI/2014 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR-

¹ Publicada en la página 601, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, materia civil, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, cuyo registro digital es 2012360 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas.



LOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL."² y en el diverso criterio 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), de epígrafe: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIR-LOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES."³

Luego, la Primera Sala ha señalado que si bien corresponde al Estado un deber de asegurar la dignidad humana mediante la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos a través de servicios sociales; también prevalece el deber de los particulares a quienes asiste la obligación alimentaria de proporcionarlos en los casos concretos, esto, teniendo en cuenta que los derechos humanos gozan de una doble cualidad, por un lado, se configuran como derechos públicos subjetivos, y por otro, su exigencia se vislumbra bajo una función objetiva exigible en las relaciones entre particulares.

Ello, en la jurisprudencia identificada bajo el número 1a./J. 40/2016 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. LA OBLIGACIÓN DE ASEGURAR LA PLENA EFICACIA DE ESTE DERECHO RECAE TANTO EN LOS PODERES PÚBLICOS COMO EN LOS PARTICULARES."⁴

Ahora bien, para los efectos del caso, conviene insistir en que la obligación alimentaria surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la imposibilidad para proveerse los medios para la subsistencia física y su desarrollo humano. A dichas personas la legislación civil les otorga la posibilidad de exigir lo necesario para colmar sus necesidades fundamentales. En consecuencia, para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo entre acreedor y deudor; y, (iii) la capacidad económica del obligado a

² Difundida en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 788, registro digital: 2006163 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas.

³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1380, registro digital: 2008540 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas.

⁴ Visible en la página 298, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2012504 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.



prestarlos. Con la salvedad de que tratándose de alimentos de hijas e hijos menores de edad, su necesidad siempre se presume.

Al efecto, es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 41/2016 (10a.), de la propia Primera Sala, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS."⁵

Dicho estado de necesidad es entendido como aquella situación en la que se encuentra una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado, por ello, se ha señalado que el estado de necesidad no puede surgir de la comodidad, por lo que es evidente que quien tiene posibilidades para trabajar no puede exigir de otro la satisfacción de sus necesidades básicas. Además, se trata de un derecho estrictamente individual, por lo que para que se actualice la obligación de alimentos es necesario tener en cuenta la necesidad del acreedor de los mismos y no la de las personas que tiene a su cargo.

Corroborar lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 34/2016 (10a.), pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, titulada: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR ALIMENTARIO ES Estrictamente INDIVIDUAL Y SURGE DE LA NECESIDAD Y NO DE LA COMODIDAD."⁶

Por otra parte, tampoco puede perderse de vista que el obligado a satisfacer alimentos respecto de otra persona, también tiene a su cargo su propia subsistencia y no puede ser privado de la satisfacción de sus necesidades básicas; de ahí que en dicha relación jurídica familiar, los alimentos en todos los casos están sujetos a la aplicación de una regla de proporcionalidad que consiste en que

⁵ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia civil, página 265, registro digital: 2012502 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

⁶ Difundida en la página 603, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, materia civil, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2012362 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas.



debe existir necesidad del acreedor para recibirlos, y la posibilidad económica del deudor para proporcionarlos, lo que implica que su cuantía se establezca en forma proporcional conforme a la condición de ambos sujetos; cuestión esta última que también imprime su carácter de orden público a la institución, pues al Estado y a la sociedad en general interesa que todas las personas gocen de los derechos vinculados a una subsistencia vital digna y adecuada.

Sin dejar de mencionar que la institución de los alimentos sustancialmente tiene otros atributos como la reciprocidad, su carácter personalísimo, su condición de ser intransferibles e irrenunciables, intransigibles, imprescriptibles e inembargables, caracteres que, sin duda, refuerzan la naturaleza de orden público de dicha institución.

II. La obligación de los padres de proporcionar alimentos a los hijos mayores de edad y el correlativo derecho de éstos a percibirlos.

La Primera Sala del Máximo Tribunal de Justicia del País, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2016 (10a.), señaló que la obligación alimentaria que tienen los progenitores en relación con sus hijos surge como consecuencia de la patria potestad, esto es, como resultado de un mandato constitucional expreso que les vincula a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral, siempre en el marco del principio del interés superior del menor y con la característica de que recae en cualquiera de los padres, es decir, es una obligación compartida sin distinción de género.

Que, además, si bien la obligación de alimentos en este supuesto surge y se desarrolla en el marco de la patria potestad, ésta no termina cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad, sino que se mantiene mientras éstos finalizan sus estudios y encuentran un trabajo que les permita independizarse económicamente, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos tanto en la ley como en la jurisprudencia del Alto Tribunal.

La citada jurisprudencia 1a./J. 42/2016 (10a.) se identifica bajo el título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD.", publicada en la página 288, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materias



constitucional y civil, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2012503 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

En ese sentido, respecto de la obligación alimentaria en materia de educación, cabe destacar, la Primera Sala sostuvo, al resolver la contradicción de tesis 169/2006-PS,⁷ que en efecto la obligación de los padres de otorgar alimentos en materia de educación no se agota cuando los hijos cumplen la mayoría de edad, ya que la finalidad de proveerlos es para otorgarles una base formativa para que puedan desarrollarse profesionalmente y obtener los elementos necesarios para lograr un plan de vida.

En relación con ello puntualizó que la exigibilidad de ese derecho está condicionada a que el acreedor alimentario curse un grado de escolaridad acorde no sólo con su edad, sino con todas sus condiciones particulares –ajustada al entorno familiar, emocional, académico y social en el cual se ha desarrollado, y respaldada por el debido aprovechamiento–.

Postura jurídica que después fue complementada por la misma Primera Sala al fallar la contradicción de tesis 9/2008, en donde expuso –luego de interpretar, entre otros preceptos, los artículos 232, 234, 239, 242 y 245 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave–,⁸ en lo medular, que en

⁷ De la que derivaron las jurisprudencias identificadas bajo los números 1a./J. 58/2007, de rubro: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN NO SE EXTINGUE NECESARIAMENTE CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", localizable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, materia civil, página 31, registro digital: 172101 y 1a./J. 59/2007, titulada: "ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS MAYORES DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", visible en la página 66, Tomo XXVI, julio de 2007, materia civil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 172099.

⁸ "Artículo 232. La obligación de dar alimentos es recíproca. El que los da tiene a su vez el derecho de pedirlos."

"Artículo 234. Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado."



las profesiones en las cuales resulte necesaria la obtención del título para el ejercicio de las mismas, para obtener una retribución, los gastos que de éstos deriven forman parte de la pensión alimenticia; y, por tanto, el derecho a los alimentos por educación se prolongará hasta que se obtenga el título, siempre y cuando dicho periodo no sea imputable al acreedor alimentario, para lo cual el juzgador deberá analizar las circunstancias que se deriven.

Esto último se reflejó en la jurisprudencia 1a./J. 64/2008, de rubro: "ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE SU PAGO RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS QUE CONCLUYERON SUS ESTUDIOS PROFESIONALES PERO ESTÁ PENDIENTE SU TITULACIÓN."⁹

III. Conclusión.

Así las cosas, si la obligación de proporcionar alimentos, dada su trascendencia, es de orden público e interés social, y el Estado debe vigilar que entre las personas que se deben esta asistencia se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguno de los integrantes del grupo familiar carezca de los mismos y se encuentre en la imposibilidad real de obtenerlos, como ocurre tratándose de los hijos mayores de edad que se encuentren cursando un grado acorde a su edad y a sus circunstancias personales.

Es dable concluir entonces que la circunstancia de que en un juicio de cancelación de alimentos se acredite que la persona acreedora mayor de edad ha procreado un hijo durante esta etapa estudiantil, no es un hecho suficiente para demostrar que carece de necesidad para seguir percibiendo una pensión

"Artículo 239. Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores, los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentario, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales."

"Artículo 242. Los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad del que debe recibirlos."

"Artículo 245. La obligación de dar alimentos no comprende la de proveer de capital a los hijos para ejercer el oficio, arte o profesión a que se hubieren dedicado."

⁹ Publicada en la página 67, Tomo XXVIII, octubre de 2008, materia civil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 168733.



alimenticia por educación, pues tal acontecimiento ninguna relación lógica guarda con la hipótesis contenida en la fracción II del artículo 251 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevé el supuesto de cesación de la obligación de dar alimentos cuando el acreedor haya dejado de necesitarlos.

En efecto, la mera procreación de un hijo por el acreedor alimentario no trae consigo que en forma automática cuente con los medios necesarios para proveer a su propia subsistencia.

Y el hecho de que tal circunstancia de vida haya generado una obligación formal a su cargo y a favor de su descendiente en términos del artículo 234 del cuerpo de leyes en cita –que establece que los padres deben ministrar alimentos a sus hijos–, tampoco conlleva que materialmente la pueda cumplir de forma inmediata, al encontrarse precisamente en la etapa formativa que le permitirá desarrollarse profesionalmente y obtener los elementos necesarios para lograr un plan de vida. Inclusive, de cancelar sin más la pensión alimenticia, se corre el riesgo de impedir al beneficiario que en el futuro pueda llevar a cabo las acciones necesarias para que pueda satisfacer sus propias necesidades, así como las de sus descendientes.

Además, el principio de necesidad de los alimentos exige que se demuestre en forma fehaciente que el acreedor ha dejado de necesitarlos, por lo que no puede ser desvirtuado únicamente a base de presunciones.

Por tanto, el juzgador que conozca de la solicitud de cancelación de pensión alimenticia hecha por el deudor alimentario con motivo de que su acreedor haya procreado un hijo, debe examinar, con base en las pruebas rendidas, si tal evento influye de manera determinante en el elemento "necesidad" del beneficiario; asimismo, está constreñido a valorar el material probatorio ofrecido por las partes a fin de tomar en cuenta las circunstancias particulares del acreedor alimentario como, por ejemplo, si éste se encuentra cursando un grado de estudios acorde a su edad o si ya concluyó tales estudios, si está llevando a cabo los actos necesarios para obtener el título profesional requerido, pero de ninguna manera podrá cancelar la pensión alimenticia que viene gozando aquél por el simple hecho de haber un (sic) procreado un hijo durante la etapa estudiantil.

**SÉPTIMO.—Criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial.**

Como consecuencia de los razonamientos expuestos en el considerando anterior, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

ALIMENTOS. LA PROCREACIÓN DE UN HIJO POR EL ACREEDOR ALIMENTARIO MAYOR DE EDAD QUE SE ENCUENTRA ESTUDIANDO UN GRADO ACORDE A ÉSTA NO CONSTITUYE, POR SÍ MISMA, UN HECHO SUFICIENTE QUE PERMITA JUSTIFICAR SU FALTA DE NECESIDAD. Al ser la institución de los alimentos de orden público e interés social, y encontrarse el Estado obligado a garantizar su efectivo cumplimiento, no puede estimarse que la sola acreditación en un juicio de cancelación de pensión alimenticia de que la persona acreedora mayor de edad haya procreado un hijo durante la etapa estudiantil, sea un hecho suficiente para demostrar que carece de necesidad para seguir percibiendo una pensión alimenticia por educación. Lo anterior, pues tal acontecimiento ninguna relación lógica guarda con la hipótesis contenida en la fracción II del artículo 251 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevé el supuesto de cesación de la obligación de dar alimentos cuando el acreedor haya dejado de necesitarlos; es decir, esa eventualidad no trae consigo que en forma automática el acreedor cuente con los medios necesarios para proveer a su propia subsistencia, y el hecho de que esa circunstancia de vida haya generado una obligación formal a su cargo y a favor de su descendiente en términos del artículo 234 del cuerpo de leyes en cita –que establece que los padres deben ministrar alimentos a sus hijos–, tampoco conlleva que materialmente la pueda cumplir de forma inmediata. De ahí que el principio de necesidad rector en la materia, exige la demostración en forma plena por el deudor, de que su acreedor ha dejado de necesitar los alimentos, por lo que no puede ser desvirtuado únicamente a base de presunciones. En todo caso, el juzgador del conocimiento deberá examinar, con base en las pruebas rendidas, si tal suceso influye de manera determinante en el elemento "necesidad" de dicho beneficiario, debiendo tomar en cuenta igualmente sus circunstancias particulares, como, por ejemplo, si éste se encuentra cursando un grado de estudios acorde a su edad o si ya concluyó tales estudios, si está llevando a cabo los actos necesarios para obtener el título profesional requerido, e incluso ponderar el riesgo de impedirle que en el futuro pueda llevar a cabo las acciones necesarias para que pueda satisfacer sus propias necesidades, así como las de sus descendientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito –actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo–, ambos con residencia en Xalapa, Veracruz.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este tribunal Pleno de Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como a la parte denunciante; y en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, por unanimidad de cinco votos de los señores Magistrados Isidro Pedro Alcántara Valdés (presidente del Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito) y José Manuel De Alba De Alba, integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito; y de los señores Magistrados José Luis Vázquez Camacho, Alfredo Sánchez Castelán y Clemente Gerardo Ochoa Cantú (ponente), integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, ambos con residencia en esta ciudad, quienes firman en unión del secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

"El suscrito secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, licenciado Flavio Bernardo Galván Zilli, hace constar y certifica que la presente copia certificada en versión pública, concuerda con su original (ejecutoria), que obra en el expediente relativo al engrose definitivo de la contradicción de tesis 2/2020, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en esta ciudad, y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo



Circuito, con sede en la misma ciudad –actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo–, contiene las sugerencias hechas por la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ALIMENTOS. LA PROCREACIÓN DE UN HIJO POR EL ACREEDOR ALIMENTARIO MAYOR DE EDAD QUE SE ENCUENTRA ESTUDIANDO UN GRADO ACORDE A ÉSTA NO CONSTITUYE, POR SÍ MISMA, UN HECHO SUFICIENTE QUE PERMITA JUSTIFICAR SU FALTA DE NECESIDAD. Al

ser la institución de los alimentos de orden público e interés social, y encontrarse el Estado obligado a garantizar su efectivo cumplimiento, no puede estimarse que la sola acreditación en un juicio de cancelación de pensión alimenticia de que la persona acreedora mayor de edad haya procreado un hijo durante la etapa estudiantil, sea un hecho suficiente para demostrar que carece de necesidad para seguir percibiendo una pensión alimenticia por educación. Lo anterior, pues tal acontecimiento ninguna relación lógica guarda con la hipótesis contenida en la fracción II del artículo 251 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevé el supuesto de cesación de la obligación de dar alimentos cuando el acreedor haya dejado de necesitarlos; es decir, esa eventualidad no trae consigo que en forma automática el acreedor cuente con los medios necesarios para proveer a su propia subsistencia, y el hecho de que esa circunstancia de vida haya generado una obligación formal a su cargo y a favor de su descendiente en términos del artículo 234 del cuerpo de leyes en cita –que establece que los padres deben ministrar alimentos a sus hijos– tampoco conlleva que materialmente la pueda cumplir de forma inmediata. De ahí que el principio de necesidad rector en la materia, exige la demostración en forma plena por el deudor, de que su acreedor ha dejado de necesitar los alimentos, por lo que no puede ser desvirtuado únicamente a base de presunciones. En todo caso, el juzgador del conocimiento deberá examinar, con base en las pruebas rendidas, si tal suceso influye de manera determinante en el elemento "necesidad" de dicho beneficiario, debiendo tomar en cuenta igualmente sus circunstancias particulares, como, por ejemplo, si éste se encuentra cursando un grado de estudios acorde a su edad o si ya concluyó tales estudios, si está llevando



a cabo los actos necesarios para obtener el título profesional requerido, e incluso ponderar el riesgo de impedirle que en el futuro pueda llevar a cabo las acciones necesarias para que pueda satisfacer sus propias necesidades, así como las de sus descendientes.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.
PC.VII.C. J/11 C (10a.)

Contradicción de tesis 2/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. 8 de febrero de 2021. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Isidro Pedro Alcántara Valdés, José Manuel De Alba De Alba, José Luis Vázquez Camacho, Alfredo Sánchez Castelán y Clemente Gerardo Ochoa Cantú. Ponente: Clemente Gerardo Ochoa Cantú. Secretario: Raúl Francisco Moreno Morales.

Tesis contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver los amparos directos 728/2009, 238/2014, 543/2014, 571/2014 y 792/2014, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia VII.2o.C. J/7 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. CUANDO EL ACREEDOR MAYOR DE EDAD HA PROCREADO UN HIJO, ESTE HECHO NO ACTUALIZA POR SÍ SOLO LA HIPÓTESIS CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 251, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, YA QUE DEBE ACREDITARSE FEHACIENMENTE CÓMO HA DEJADO DE NECESITARSE EL CUMPLIMIENTO DE ESA OBLIGACIÓN LEGAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo II, junio de 2015, página 1516, con número de registro digital: 2009490, y

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 660/2004, el cual dio origen a la tesis aislada VII.3o.C.55 C, de rubro: "ALIMENTOS. NO TIENE DERECHO A RECIBIRLOS LA HIJA MAYOR DE EDAD AUNQUE CURSE UN GRADO ESCOLAR ACORDE A SU EDAD, SI HA PROCREADO UN HIJO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1407, con número de registro digital: 178543.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. EL AVISO DE EXISTENCIA DEL PROYECTO DE DECLARATORIA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA RELATIVA AL "ÁREA ESTATAL DE PROTECCIÓN HIDROLÓGICA SIERRA EL CUALE", NO ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 14/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA NOVENA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS (EN AUXILIO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO) Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 22 DE MARZO DE 2021. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE HÉCTOR CORTÉS ORTIZ, GLORIA AVECIA SOLANO, JORGE CRISTÓBAL ARREDONDO GALLEGOS, CÉSAR THOMÉ GONZÁLEZ, CLAUDIA MAVEL CURIEL LÓPEZ Y LUCILA CASTELÁN RUEDA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: MARIO ALBERTO DOMÍNGUEZ TREJO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: CLAUDIA MAVEL CURIEL LÓPEZ. SECRETARIO: ROBERTO VALENZUELA CARDONA.

Zapopan, Jalisco, resolución del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria virtual de veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis **14/2020**; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.**

Mediante escrito presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ***** , autorizado del **Ejido *******, **Municipio de *******, **Jalisco** denunció



la posible contradicción de criterios, como parte quejosa en el juicio de amparo 791/2017 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, del cual deriva el amparo en revisión 233/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, resuelto en el expediente auxiliar 513/2018 del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas (materia de la denuncia); frente al diverso criterio sostenido por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 102/2017 y 85/2017 de sus respectivos índices.

SEGUNDO.—**Trámite del asunto.**

Por acuerdo de Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de **veintiocho de enero de dos mil veinte**, dictado en el expediente de contradicción de tesis 29/2019 de su índice, declaró carecer de competencia legal para conocer de la denuncia formulada por *********, **autorizado del Ejido *******, **Municipio de *******, **Jalisco**, por tratarse de una contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de Circuito y un Tribunal Colegiado auxiliar que apoyó a uno diverso del mismo Circuito. Razón por la cual remitió, vía MINTERSCJN, la citada contradicción a este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Mediante acuerdo de **veintiuno de febrero de dos mil veinte**, el presidente del Pleno de Circuito en Materia Administrativa se avocó al conocimiento, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y ordenó su registro bajo el expediente número **14/2020**, en términos de lo previsto en los artículos 94 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41 Ter, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y en el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

En el mismo acuerdo se requirió a las presidencias de dichos tribunales contendientes, para el efecto de que remitieran copia certificada de las ejecutorias pronunciadas en el amparo en revisión 233/2018 y recursos de queja



102/2017 y 85/2017, de sus respectivos índices, así como de las relativas resoluciones recurridas, e informaran si los criterios sustentados en dichos asuntos se encontraban vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados.

Mediante acuerdo de **veintisiete de febrero de dos mil veinte**, se tuvieron por recibidas las copias certificadas de la ejecutoria dictada en el toca de queja 85/2017 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, así como de la resolución recurrida y se le tuvo informando que el criterio contenido en dicho recurso seguía vigente.

En ese mismo acuerdo, se recibió la comunicación del Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, a través del cual informó que en relación con la temática planteada en esta contradicción de tesis 14/2020, ese órgano jurisdiccional resolvió el amparo en revisión 336/2019, remitiendo al efecto copia certificada de la ejecutoria dictada en ese asunto e informó que el criterio ahí sustentado, **sigue vigente**; razón por la cual, la presidencia de este Pleno de Circuito estimó que el amparo en revisión de referencia debía integrarse a la presente contradicción de tesis y requirió a dicho tribunal para que remitiera copia certificada de la sentencia recurrida en ese asunto.

Posteriormente, en auto de **veintiocho de febrero de dos mil veinte**, se tuvieron por recibidas las copias certificadas de la ejecutoria dictada en el toca de queja 102/2017, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, así como de la resolución recurrida y se le tuvo informando que el criterio contenido en dicho recurso sigue vigente.

En auto de presidencia de este Pleno de Circuito de **once de marzo de dos mil veinte**, se recibió el oficio de la secretaria de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, mediante el cual remitió copia certificada de la resolución recurrida en el amparo en revisión 336/2019 de su índice.

Asimismo, en acuerdo de **diecinueve de agosto de dos mil veinte**, el presidente de este Pleno de Circuito tuvo por recibido el oficio del director general de



la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del cual comunicó que de la consulta realizada en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver visible en las direcciones electrónicas <https://www.scjn.gob.mx> y/o <https://intranet.scjn.pjf.gob.mx>, apartados Plenos, sección de amparos, contradicciones de tesis y demás asuntos, así como de los acuerdos de admisión de las denuncias de contradicción de tesis dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, no se advirtió la existencia de alguna contradicción de tesis radicada en la Suprema Corte en la que el punto a dilucidar guarde relación con la temática planteada en el presente asunto.

Luego, el **veintisiete de agosto de dos mil veinte**, se tuvo por recibo (sic) el oficio de la secretaria de Acuerdos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, mediante el cual remitió copias certificadas de la ejecutoria emitida en el amparo en revisión 233/2018 de su índice, resuelto por el entonces Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, con número de expediente auxiliar 513/2018; asimismo, se solicitó al citado Tribunal Colegiado auxiliar, para que informara si el criterio sostenido en el aludido asunto, aún se encontraba vigente.

De igual forma, por auto de presidencia de este Pleno de Circuito de **veinticinco de septiembre de dos mil veinte**, se recibió el oficio del actuario judicial adscrito al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en donde por determinación de la presidencia de dicho órgano jurisdiccional, informa que, hasta el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, fecha en que concluyeron labores como Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, en la misma residencia (anterior denominación), **no se apartó del criterio sustentado en el expediente auxiliar 513/2018**, formado con motivo del amparo en revisión 233/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (órgano auxiliado).

De igual forma, en ese mismo acuerdo se solicitó al Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, que remitiera la sentencia dictada en el juicio de amparo 791/2017 de su índice, del



cual derivó el recurso de revisión 233/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

En acuerdo de **seis de octubre de dos mil veinte**, la presidencia de este Pleno de Circuito tuvo por recibido el correo electrónico que remite el secretario del Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, mediante el cual remite *–en cumplimiento a lo solicitado por este Pleno mediante comunicación *****–*, la sentencia dictada en el amparo indirecto 791/2017 de su índice, la cual contiene firma electrónica del Poder Judicial de la Federación (FIREL).

Finalmente, por acuerdo de **dos de febrero de dos mil veintiuno**, **se ordenó turnar el asunto a la Magistrada Claudia Mavel Curiel López**, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

TERCERO.—Esquema de trabajo a distancia derivado de la contingencia de salud generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Finalmente, cabe destacar que actualmente, en este Pleno de Circuito impera el **esquema de trabajo a distancia** por la contingencia de salud derivada del virus SARS-CoV2 (COVID-19), de conformidad con el **Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19**, aprobado el veintiocho de julio de dos mil veinte, con vigencia del tres de agosto al treinta y uno de octubre de esa anualidad, extendida hasta el quince de enero de dos mil veintiuno en el diverso Acuerdo General 25/2020, y luego hasta el veintiocho de febrero siguiente, conforme al Acuerdo General 37/2020, del mismo órgano administrativo plenario; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia.

Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los



artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su texto vigente con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, ya que según lo establecido en los artículos transitorios primero, segundo, tercero y quinto, del referido decreto de reforma constitucional, para convertir los Plenos de Circuito en Plenos Regionales deberán emitirse, por el Congreso de la Unión y el Consejo de la Judicatura Federal, las leyes y acuerdos que regulen su integración y competencia, lo que al día en que la presente contradicción de criterios es resuelta, aún no acontece; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 9o. del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil catorce, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Tercer Circuito.

Es ilustrativa, por las razones que la informan, la jurisprudencia por contradicción de criterios identificada con el número 1a./J. 48/2012 (10a.)¹ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la voz y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO SIN ESPECIALIZACIÓN O ESPECIALIZADOS EN UNA MISMA MATERIA. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSERVAN COMPETENCIA TRANSITORIA PARA CONOCER DE AQUÉLLA EN TANTO NO SE INTEGREN FORMAL Y MATERIALMENTE LOS PLENOS DE CIRCUITO. Acorde con el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 4 de octubre de 2011, cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito (sin especialización o especializados en una misma materia) sustenten tesis contradictorias, la denuncia relativa debe hacerse ante el Pleno de Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Por otra parte, el

¹ La jurisprudencia es localizable en la página 246 del Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con registro digital: 2000532.



artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, prevé que los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a aquellas relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo. Ahora, si bien es cierto que las contradicciones de tesis no constituyen propiamente juicios de amparo, también lo es que los criterios en potencial contradicción pueden derivar de la resolución de ese tipo de asuntos, así que de una interpretación armónica de dichos numerales puede establecerse que el indicado precepto transitorio resulta aplicable a la tramitación de las contradicciones de tesis iniciadas con anterioridad a la vigencia del decreto referido, máxime que no se han integrado, ni formal ni materialmente, los Plenos de Circuito. En ese tenor, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservan competencia transitoria para conocer de las contradicciones de tesis indicadas, siempre que hayan sido denunciadas por parte legítima, con fundamento en la competencia legal que prevén en su favor los artículos 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

No es obstáculo a lo antes considerado, que uno de los criterios contentientes haya sido emitido por un Tribunal Colegiado de Circuito auxiliar, debido a que éste se emitió en apoyo de un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Circuito.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.),² de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA

² La jurisprudencia es localizable en la página 1656 del Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con registro digital: 2008428.



CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos Circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho Circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo Circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el Circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un Circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción."

SEGUNDO.—**Legitimación.**

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en tanto que la interpone ***** , **autorizado en amplios términos de la parte quejosa, Ejido ***** , Municipio de ***** , Jalisco**, en el juicio de amparo 791/2017 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de



Trabajo en el Estado de Jalisco, del cual deriva el amparo en revisión 233/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; lo anterior, con fundamento en los artículos 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 152/2008,³ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA. El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa pues, entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros."

TERCERO.—**Criterios contendientes.**

Para estar en aptitud de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, es preciso tener en cuenta los **antecedentes** de los asuntos de donde emanan los criterios contendientes y **las consideraciones** que respectivamente sustentaron las ejecutorias dictadas por el Segundo Tribunal Colegiado en

³ Jurisprudencia visible en la página 227 del Tomo XXVIII, noviembre de 2008 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con registro digital: 168488.



Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el amparo en revisión 233/2018, resuelto en el expediente auxiliar 513/2018 del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas y las emitidas por el Primero, Tercero y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el recurso de revisión 336/2019 y recursos de queja 102/2017 y 85/2017, de sus respectivos índices.

Primera postura: Sentencia dictada en el amparo en revisión **233/2018** (*cuaderno auxiliar 513/2018 del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas*), del índice del **Segundo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

• **Antecedentes:** ***** , ***** y ***** , en su carácter de presidente, secretario y tesorero del comisariado ejidal del poblado de ***** , Municipio de ***** , Jalisco, promovieron juicio de amparo indirecto contra actos del Congreso del Estado de Jalisco y otras autoridades, consistentes en:

- La inconstitucionalidad de los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

- La inminente expedición y orden de publicación del decreto y/o declaratoria que al efecto emita el Ejecutivo Estatal, para la creación del Área Natural Protegida de Competencia Estatal denominada "*Área Estatal de Protección Hidrológica ******".

- Como acto concreto de aplicación de las normas impugnadas, la publicación del aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "*Área Estatal de Protección Ecológica ******", en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete.

- El conocimiento de la demanda correspondió al entonces denominado Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo con residencia en Zapopan, Jalisco, bajo el número de expediente 791/2017. Seguidos



los trámites correspondientes, la audiencia de ley se celebró el diecisiete de abril de dos mil dieciocho y, acto continuo, se dictó la sentencia correspondiente, en cuya parte conducente, determinó decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción III, inciso b), ambos de la Ley de Amparo, con el argumento medular de que los actos derivados del **procedimiento administrativo de creación del Área Natural Protegida de Competencia Estatal denominada "Área Estatal de Protección Hidrológica *****"**, **no son de imposible reparación**, debido a que a la fecha no ha concluido dicho procedimiento ni se ha dictado declaratoria alguna, siendo que el **inicio del procedimiento y el llamamiento a éste a través del aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida publicado en el Periódico Oficial "El Estado Jalisco", no pueden ser considerados como actos de imposible reparación**, pues tienen como consecuencia únicamente la afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal y, por tanto, las violaciones que hubiesen ahí acaecido, son reparables si el afectado obtiene una resolución favorable al resolverse en definitiva el procedimiento administrativo.

Sobreseimiento que hizo extensivo por lo que respecta a los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con el argumento sustancial de que al resultar improcedente el juicio de amparo respecto del acto de aplicación de las normas impugnadas, también debía sobreseerse respecto de éstas.

- Inconforme con lo anterior, *****, ***** y *****, presidente, secretario y tesorero del comisariado ejidal del poblado de *****, Municipio de *****, Jalisco, interpusieron recurso de revisión, el que por razón de turno le correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 233/2018.

- Luego, por auto de presidencia del citado órgano colegiado, de **veintidós de junio de dos mil dieciocho**, en atención al oficio STCCNO/62/2018, de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, signado por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se ordenó remitir el asunto al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, para



que en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, emitiera la sentencia correspondiente, misma que se dictó en sesión de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, bajo los puntos resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—Se revoca la sentencia venida en revisión.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege al ejido quejoso ***** , Municipio de ***** Allende, Estado de Jalisco, contra los actos que reclamó a las autoridades responsables precisados en el resultando primero de esta sentencia; para los efectos indicados en la presente ejecutoria."

• **Consideraciones:** Para resolver en ese sentido, y en lo que interesa, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, se apoyó en los siguientes razonamientos jurídicos:

• En principio, anunció que eran fundados los agravios propuestos, suplidos en su deficiencia, ya que contrario a lo sostenido por el juzgador de amparo, sí quedó plenamente acreditada la existencia de los actos concretos de aplicación de las normas generales tildadas de inconstitucionales, pues el procedimiento administrativo de creación del área natural protegida de competencia estatal relativo al Área Estatal de Protección Hidrológica ***** , se encuentra en la etapa de publicidad del aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal en mención, siendo que dentro de dicho proyecto de área natural protegida, se están considerando tierras propiedad del ejido quejoso y recurrente.

• En ese contexto, sostuvo el Tribunal Colegiado auxiliar, que el procedimiento administrativo de creación de área natural protegida en cuestión, contrario a lo que estimó el Juez de Distrito, sí es un acto de imposible reparación, en tanto afecta de manera directa e inmediata derechos sustantivos del ejido quejoso, ahora recurrente, como son sus derechos fundamentales de audiencia y de propiedad, ya que se sujeta al procedimiento de declaratoria de área natural protegida tierras de las que es dueño, sin darle oportunidad de defenderse, pues la norma que establece y regula dicho procedimiento no prevé que se mande llamar,



mediante notificación personal, a los dueños y legítimos poseedores de los predios involucrados a fin de que, desde su inicio, comparezcan a defender sus derechos mediante la aportación de pruebas y formulación de alegatos que estimen oportunos a sus intereses legales. Por lo que la omisión en el procedimiento administrativo para que se les notificara personalmente a los propietarios o poseedores de los predios interesados (sic) el inicio del procedimiento administrativo de declaratoria de área natural protegida, implicaba que la autoridad administrativa encargada del inicio y trámite del procedimiento administrativo, lo llevara a cabo de manera unilateral, lo que incidía de manera directa e inmediata en los derechos fundamentales del ejido quejoso, en tanto pesa sobre su propiedad una posible declaratoria de área natural protegida, sin darle oportunidad de defenderse.

- Luego, destacó que aun cuando sea cierto que conforme al artículo 55 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, **existe un periodo de publicidad del proyecto de declaratoria**, dentro del cual los interesados podrán comparecer al procedimiento respectivo a ofrecer pruebas y formular alegatos que justifique su intención; empero, que ello no implicaba que no existiera la afectación directa e inmediata a un derecho fundamental con el procedimiento administrativo de declaración de reserva, pues la existencia misma del procedimiento implicaba ya la posibilidad latente de afectar los predios relativos, **sin que se haya dado participación a los interesados, mediante la notificación personal correspondiente**; además, abundó que los actos ocurridos dentro del procedimiento afectaban derechos fundamentales de la parte quejosa, porque cuando se les hizo del conocimiento la existencia del proyecto, ya se habían desahogado diversas etapas importantes del procedimiento, como son los estudios técnicos, de consulta, se determinó la viabilidad de la propuesta, pero sin que se otorgara participación a los dueños y legítimos poseedores de los inmuebles interesados, ni el tiempo necesario para desvirtuar dicho proyecto.

- Que si bien era verdad, en el caso concreto, para cuando se presentó la demanda de amparo indirecto aún estaba transcurriendo el plazo de publicidad del proyecto de declaratoria, ello no significaba que no existiera la afectación a derechos sustantivos necesaria para legitimar al ejido quejoso para acudir al juicio de amparo indirecto, pues para ese entonces ya habían concluido



los trabajos previos del proyecto de declaratoria, donde no se dio participación al inconforme, y esa afectación no puede subsanarse con el tiempo que otorga la ley reclamada, primero, porque atendiendo al contenido de las constancias que obran en el juicio de amparo indirecto, un proyecto de tal naturaleza requería de tiempo considerable para su realización, pues el procedimiento reclamado, databa del año de mil novecientos noventa y cuatro; y segundo, que de emitirse la declaratoria, ésta podía llegar a expropiar el área reservada, con lo cual el ejido revisio-nista estaría frente a un diverso problema legal que le dificultaría recuperar sus tierras.

- Por lo anterior, concluyó que el procedimiento administrativo de declaración de área natural protegida **sí constituía un acto de imposible reparación**, en tanto afectaba derechos sustantivos de manera directa e inmediata en perjuicio del núcleo agrario disconforme; y de ahí que fuera infundada la causal de improcedencia que se estimó actualizada en la sentencia recurrida, por lo que ordenó levantar el sobreseimiento en el juicio de amparo y proceder al estudio de las causales de improcedencia invocadas y no estudiadas por el juzgador de amparo.

- Al respecto y en lo que interesa, analizó la causal de inejercicio de la acción constitucional que hicieron valer las autoridades responsables titular, director general Forestal y de Sustentabilidad y director de Área de Conservación y Biodiversidad, todos de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco, al rendir su informe justificado, prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, con el argumento de que los actos reclamados no afectan el interés jurídico del ejido solicitante del amparo, ya que con el aviso de creación del área natural protegida de competencia estatal denominada Área Estatal de Protección Hidrológica *****, publicado el diez de enero de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", no se están aplicando, en perjuicio de la parte quejosa, los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, en tanto no existe declaratoria de área natural protegida, ya que no se encuentra concluido dicho procedimiento y, por ende, no hay privación temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios del núcleo agrario inconforme.



- Dicha causal de improcedencia fue declarada infundada, bajo el argumento de que dentro del procedimiento administrativo de declaración de área natural protegida, se están considerando ***** hectáreas, propiedad del ejido quejoso; de ahí que sí existía una afectación a su esfera jurídica de derechos, en concreto, al de su propiedad y, por ello, podía acudir al juicio de amparo indirecto.

- Conclusiones las anteriores que apoyó en la jurisprudencia 1a./J. 35/2000 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY."

Segunda postura:

a) Sentencia dictada en el recurso de queja **102/2017** del índice del **Tercer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

- **Antecedentes:** ***** , promovió juicio de amparo indirecto contra actos del Congreso del Estado de Jalisco y otras autoridades, consistentes en:

- La inconstitucionalidad de los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

- El procedimiento administrativo de creación del Área Natural Protegida de Competencia Estatal denominada "Área Estatal de Protección Hidrológica *****", establecido en los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

- Como acto concreto de aplicación de las normas impugnadas, la publicación del aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "Área Estatal de Protección Ecológica *****", en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete.



• El conocimiento de la demanda correspondió al entonces denominado Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo con residencia en Zapopan, Jalisco, bajo el número de expediente 797/2017, cuyo titular, por auto de ocho de marzo de dos mil diecisiete, determinó desechar la demanda de amparo, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso numeral 107, fracción I (interpretada en sentido contrario), ambos de la Ley de Amparo, con el argumento sustancial de que el aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida que se reclamó como primer acto de aplicación de las normas impugnadas, no causa afectación inmediata al quejoso ni es de imposible reparación; tampoco se está en el caso de estimar inaudita a la parte quejosa o tercera extraña al procedimiento administrativo, que se está iniciando y que podría culminar o no con la declaratoria de "**Área Estatal de Protección Hidrológica *******", siendo que el acto reclamado no le priva del derecho a poder intervenir en el procedimiento administrativo de creación de la citada área natural protegida del que derivan los actos reclamados y que, por ello, se le priva del derecho de poder defenderse, porque lo cierto era que el quejoso está en aptitud legal de comparecer al procedimiento de origen a deducir sus derechos, pues conforme a dicho aviso, las instituciones, organismos especializados y **los habitantes de los Municipios** (como el quejoso), en cuya circunscripción territorial se localiza el área a la que se refiere el proyecto del área natural protegida, podrán acudir dentro del plazo de **sesenta días naturales**, contados a partir de la publicación (diez de enero de dos mil diecisiete), encontrándose dentro del plazo conferido.

• Inconforme con lo anterior, *********, a través de su autorizado *********, interpuso recurso de queja, el que por razón de turno le correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 102/2017.

• Luego, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, emitió la ejecutoria respectiva bajo los puntos resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—Es infundado el recurso de queja.

"SEGUNDO.—Se confirma el auto recurrido, por las razones expuestas en el último considerando de esta resolución."



• **Consideraciones:** Para resolver en ese sentido, y en lo que interesa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito se apoyó en los siguientes razonamientos jurídicos:

• En principio, anunció que eran ineficaces los agravios propuestos, con el argumento de que si bien los derechos de propiedad, uso y disfrute de las tierras del quejoso son de carácter sustantivo, **tales derechos no se veían afectados en forma inmediata y directa por la mera emisión de los actos intraprocesales que reclama**, sino que dicha afectación o menoscabo dependerá de lo que en su momento se determine en la resolución que le ponga fin al procedimiento administrativo de origen, ya que en ella podrá o no estimarse procedente la declaratoria de área natural protegida.

• Que sólo esa declaratoria en sentido positivo es la que resultaba susceptible de generar por sí misma una molestia o privación a los referidos derechos, ya que si la autoridad administrativa determina que dicha declaratoria es improcedente, o bien, que no debe abarcar los terrenos que defiende el quejoso, era incuestionable que la situación jurídica del inmueble permanecerá ilesa y, por tanto, las violaciones procesales que se hubiesen cometido no tendrán trascendencia alguna en aquellos derechos sustantivos.

• Que en cuanto a lo que sostenía el recurrente, en el sentido de que la ley impugnada no contempla una etapa dentro del procedimiento, donde la autoridad responsable se encuentre obligada a dar respuesta pormenorizada en breve término y en forma congruente a las cuestiones debatidas y formuladas por los afectados previo a emitir la declaratoria, destacó que se trata de un planteamiento hipotético y relacionado con aspectos de fondo que, finalmente, en nada cambia el hecho de que la afectación a los derechos sustantivos de propiedad o posesión no se produce por el mero inicio o trámite del procedimiento de declaratoria de área natural protegida, sino por la resolución que determine que sí es procedente tal declaratoria y que la misma debe abarcar los predios de los que el quejoso dice ser titular.

• Que esto era así, porque si bien el procedimiento mencionado no está encaminado a que la autoridad dirima un conflicto entre partes o juzgue alguna conducta del particular, sí tiene como finalidad respetar la garantía de audiencia



previa, tanto de quien solicita la declaratoria del área natural protegida, como de los dueños, poseedores y habitantes de dicha área, en preparación de la resolución definitiva que se emita aceptando o rechazando la referida declaratoria de protección natural.

- Conclusiones las anteriores que apoyó en la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro (sic): "AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS."

b) Sentencia dictada en el recurso de queja **85/2017** del índice del **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**.

- **Antecedentes: El Comisariado Ejidal del Ejido ***** , del Municipio de ***** , Jalisco** promovió juicio de amparo indirecto contra actos del Congreso del Estado de Jalisco y otras autoridades, consistentes, en esencia, en:

- La inconstitucionalidad de los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

- El procedimiento administrativo de creación del Área Natural Protegida de Competencia Estatal denominada "Área Estatal de Protección Hidrológica *****", establecido en los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

- Como acto concreto de aplicación de las normas impugnadas, la publicación del aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "Área Estatal de Protección Ecológica *****", en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete.

- El conocimiento de la demanda correspondió al entonces denominado Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo con residencia en Zapopan, Jalisco, bajo el número de expediente 798/2017, cuyo titular,



por auto de ocho de marzo de dos mil diecisiete, determinó desechar la demanda de amparo, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, la (sic) fracción XXIII, en relación con el diverso numeral 107, fracción I (interpretada en sentido contrario), ambos de la Ley de Amparo, con el argumento sustancial de que el aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida que se reclamó como primer acto de aplicación de las normas impugnadas, no causa afectación inmediata al quejoso ni es de imposible reparación, ni se está en el caso de estimar inaudita a la parte quejosa o tercera extraña al procedimiento administrativo, que se está iniciando y que podría culminar o no con la declaratoria de "**Área Estatal de Protección Hidrológica *******", siendo que el acto reclamado no le priva del derecho a poder intervenir en el procedimiento administrativo de creación de la citada área natural protegida del que derivan los actos reclamados y que, por ello, se le prive del derecho de poderse defender, siendo que lo cierto es que el quejoso está en aptitud legal de comparecer al procedimiento de origen a deducir sus derechos, pues conforme a dicho aviso, las instituciones, organismos especializados y **los habitantes de los Municipios** (como el quejoso), en cuya circunscripción territorial se localiza el área a la que se refiere el proyecto del área natural protegida, podrán acudir dentro del plazo de **sesenta días naturales**, contados a partir de la publicación (diez de enero de dos mil diecisiete), encontrándose dentro del plazo conferido.

- Inconforme con lo anterior, el **Comisariado Ejidal del Ejido *******, del **Municipio de *******, **Jalisco**, a través de su autorizado ***** , interpuso recurso de queja, el que por razón de turno le correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 85/2017.

- Luego, en sesión de trece de julio de dos mil diecisiete, dictó la ejecutoria respectiva bajo el punto resolutivo siguiente:

"ÚNICO.—Es infundado el recurso de queja."

- **Consideraciones:** Para resolver en ese sentido, y en lo que interesa en esta contradicción de tesis, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito se apoyó en los siguientes razonamientos jurídicos:



- En principio, consideró que efectivamente se configuró la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, toda vez que de los actos y omisiones de que se duele el ejido quejoso, tales como la falta de notificación personal del inicio del procedimiento administrativo para la creación del área natural protegida, la publicación del aviso respectivo y la omisión de poner a su disposición el expediente administrativo, constituían violaciones adjetivas acaecidas dentro de dicho procedimiento que, por sí mismo, **no afectaban derechos sustantivos fuera de ese procedimiento**, tales como la propiedad, la posesión o los derechos agrarios sobre las tierras del núcleo ejidal, por lo que no podían actualizarse en forma autónoma, sino que su trascendencia dependía de lo que posteriormente llegara a determinarse en la resolución definitiva que le ponga fin, dado que en ésta podrá o no estimar procedente la declaratoria de área natural protegida.

- Lo que además se corroboraba si en cuenta se tenía que el ejido quejoso no era un extraño al procedimiento administrativo aludido, ni en sentido estricto ni por equiparación, ya que dada su calidad de propietario o titular que dice tener sobre parte de los predios que se encuentran dentro del perímetro del área que comprende el Proyecto de Declaratorio (sic) de Área Natural Protegida, la ley le reconoce de manera expresa el derecho a comparecer y participar activamente en dicho procedimiento, alegando y probando lo que a su interés legal convenga, precisamente en el plazo de sesenta días a que hace alusión el aviso a partir de cuya publicación reconoce que tuvo conocimiento de los actos reclamados.

- En ese sentido, determinó que la parte quejosa quedaba sujeta a las reglas de impugnación que prevé la Ley de Amparo en su artículo 107, fracción III, traducidas en el sentido de que sólo puede reclamar la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por esas hubiera quedado sin defensa y haya trascendido en el resultado de la resolución o por actos en el procedimiento de imposible reparación que afecta de forma directa derechos sustantivos, **lo que en el caso no aconteció**, pues incluso la publicación del aviso de existencia del Proyecto de Declaratoria de Área Natural Protegida de Competencia Estatal relativo al "Área Estatal de Protección Hidrológica *****", no implicaba necesariamente que vaya a emitirse la declaratoria de Área Natural Protegida, porque para ello se necesitan otras condiciones



que la propia Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco prevé.

- Siendo que el juicio de amparo también resultaba improcedente respecto de los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, ya que la procedencia del juicio respecto de esas normas generales está sujeta a que sea procedente en cuanto a los actos de aplicación acaecidos dentro del procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

- Conclusiones las anteriores que apoyó en las jurisprudencias P./J. 37/2014 (10a.), P./J. 78/2007, 2a./J. 215/2009 y 2a./J. 22/2003 del Pleno y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubros (sic): "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO. PROCEDE EN LA VÍA INDIRECTA SIEMPRE Y CUANDO CAUSE UN PERJUICIO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.", "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO. PROCEDE EN LA VÍA INDIRECTA CUANDO SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN." y "PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR."

c) Sentencia dictada en el amparo en revisión **336/2019** del índice del **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

- **Antecedentes:** ***** , ***** y ***** , en su carácter de presidente, secretario y tesorero respectivamente, del Comisariado Ejidal del Ejido



*****, Municipio de *****, Jalisco, promovieron juicio de amparo indirecto contra actos del Congreso del Estado de Jalisco y otras autoridades, consistentes, en esencia, en:

- La inconstitucionalidad de los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

- La inminente expedición y orden de publicación del decreto y/o declaratoria que al efecto emita el Ejecutivo Estatal, para la creación del Área Natural Protegida de Competencia Estatal denominada "*Área Estatal de Protección Hidrológica* *****."

- Como acto concreto de aplicación de las normas impugnadas, la publicación del aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "*Área Estatal de Protección Ecológica* *****", en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete.

- El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo con residencia en Zapopan, Jalisco, bajo el número de expediente 801/2017. Seguidos los trámites correspondientes, el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho se celebró la audiencia constitucional y por auto de siete de septiembre de dos mil dieciocho, se remitió el expediente al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, a fin de que dictara la sentencia definitiva correspondiente en auxilio de ese juzgado.

Así, el **once de diciembre de dos mil dieciocho** dicho juzgado auxiliar dictó la sentencia correspondiente, en cuya parte conducente, en lo que interesa, determinó decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del numeral 61, en relación con el diverso numeral 107, fracción I (interpretada en sentido contrario), ambos de la Ley de Amparo, dado que los actos reclamados no causaban afectación inmediata al quejoso ni eran de imposible reparación, pues



el acto que se reclamó no le privó del derecho a poder intervenir en el procedimiento para la declaratoria de "*Área Estatal de Protección Hidrológica* *****", por lo que no se le impedía ejercer su derecho de defensa, ya que es hasta que se publique la declaratoria en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, cuando el quejoso puede verse afectado en sus derechos de posesión o propiedad de tierras, por ser en ese momento cuando los propietarios, poseedores, residentes o titulares de los derechos sobre tierras, aguas y bosques ubicados en el área que se afecta con esa declaratoria, ya no podrán disponer libremente de sus bienes.

Por lo que estimó que no se afectan los derechos sustantivos del ejido quejoso, que haga procedente el juicio de derechos humanos, pues el solo inicio del procedimiento administrativo y el llamamiento a éste no constituyen actos de imposible reparación, siendo evidente que tales actos tienen como consecuencia únicamente la posible afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal y, por tanto, las violaciones que hubiesen ahí acaecido pueden ser reparables si el afectado obtiene una resolución favorable al resolverse en definitiva el procedimiento administrativo de que se trata y, en caso contrario, puede controvertirlos como violaciones procesales una vez que reclame la resolución definitiva.

Sobreseimiento que hizo extensivo por lo que respecta a los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con el argumento sustancial de que al resultar improcedente el juicio de amparo respecto del acto de aplicación de las normas impugnadas, también debía sobreseerse respecto de éstas.

- Inconforme con lo anterior, el Ejido ***** , Municipio de ***** , Jalisco, por medio de su autorizado en amplios términos ***** , interpuso recurso de revisión, el que por razón de turno le correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 336/2019.

- Luego, en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte, se dictó la ejecutoria correspondiente bajo los puntos resolutivos siguientes:



"PRIMERO.—Se confirma la sentencia recurrida de once de diciembre de dos mil dieciocho, que dictó el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en auxilio del Juez Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en el expediente de amparo indirecto 801/2017."

"SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo, promovido por el Ejido ***** , **Municipio de ***** , Jalisco**, contra los actos precisados en el resultando primero, acorde a las consideraciones esgrimidas en el último considerando de esta ejecutoria."

• **Consideraciones:** Para resolver en ese sentido, y en lo que interesa en esta contradicción de tesis, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito se apoyó en los siguientes razonamientos jurídicos:

• El Tribunal Colegiado determinó que en relación con los actos reclamados consistentes en la expedición del aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativa al área estatal de protección hidrológica ***** , el procedimiento administrativo tendente a la emisión de la declaratoria respectiva, así como de los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, se debía confirmar el sobreseimiento decretado, aunque por una causa diversa a la considerada por el Juez de Distrito.

• Lo anterior, ya que en el caso se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con la fracción V del 107, ambos de la Ley de Amparo, este último aplicado en sentido contrario, ya que los actos reclamados consistentes en la expedición del aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativa al área estatal de protección hidrológica ***** , así como el procedimiento administrativo tendente a la emisión de la declaratoria respectiva, cuyas violaciones se hacen consistir en la falta de audiencia y defensa, **son actos intra-procesales que no causan una afectación inmediata en la esfera jurídica del ejido quejoso, que vulnera sus derechos sustantivos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, pues tales actos no lo



privan de sus derechos de posesión o propiedad de las tierras que en el proyecto de declaratoria de área natural protegida se contemplan y que son parte de la dotación que mediante resolución presidencial se le otorgó.

- Lo anterior, porque consideró que las violaciones que aduce el quejoso a sus derechos humanos de audiencia y debida defensa que establecen los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna, son derechos adjetivos (procesales) que pueden ser subsanados al momento en que se emita la resolución definitiva, pues puede suceder que las tierras propiedad del quejoso queden excluidas del Decreto de Área Natural Protegida de Competencia Estatal relativa al Área Estatal de Protección Hidrológica *****; o que dicho procedimiento quede insubsistente por alguna circunstancia. De ahí que, será hasta el momento en que se emita la resolución definitiva que se podrá saber si los actos efectuados dentro del procedimiento afectan o no los derechos sustantivos del quejoso y será entonces que podrá combatir dicha determinación haciendo valer los vicios intraprocesales que se hayan suscitado durante el desahogo de éste.

- Conclusiones las anteriores que apoyó en la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si en la especie existe o no esa contradicción, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *—no necesariamente contradictorias en términos lógicos—*.

Al efecto, resulta oportuno precisar que para la existencia de la contradicción de tesis, se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:



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

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos 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) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica resulta preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Sobre el tópico se atiende la jurisprudencia 1a./J. 22/2010,⁴ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es:

"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

⁴ La jurisprudencia de que se habla es consultable en la página 122, Tomo XXXI, marzo de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro digital: 165077.



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."

Con base en las anteriores premisas y atendiendo las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que sí se justifica la existencia de la contradicción de tesis denunciada, por actualizarse los requisitos para su configuración, tal como se explica a continuación:

De entrada, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron la procedencia de juicios de amparo en los que se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco y como acto concreto de aplicación de esas normas, diversas violaciones ocurridas dentro del procedimiento administrativo para emitir la declaratoria de Área Natural Protegida de Competencia Estatal denominada: "*Área Estatal de Protección Hidrológica ******", pero de manera destacada, el aviso de existencia de proyecto de declaratoria de dicha área publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete.

Los Tribunal (sic) Colegiados fueron esencialmente coincidentes al partir de la premisa de que para que sea procedente el juicio de amparo indirecto contra leyes con motivo de su primer acto de aplicación dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, es necesario que los actos en el procedimiento sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Sin embargo, al momento de resolver si las violaciones reclamadas dentro del procedimiento administrativo para emitir la declaratoria de Área Natural Prote-



gida de Competencia Estatal denominada: "*Área Estatal de Protección Hidrológica ******" y de manera destacada el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de dicha área publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, era o no un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo, los órganos jurisdiccionales adoptaron diferentes posturas.

En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 233/2018 (expediente auxiliar 513/2018) determinó que las violaciones reclamadas (audiencia, defensa y debido proceso) dentro del procedimiento administrativo para emitir la declaratoria de Área Natural Protegida de Competencia Estatal relativa al "*Área Estatal de Protección Hidrológica ******" y particularmente el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de dicha área publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, **sí eran de imposible reparación**, en tanto afectaban de manera directa e inmediata derechos sustantivos del ejido quejoso, como lo eran sus derechos fundamentales de audiencia y de propiedad, pues se le sujetaba al procedimiento de declaratoria de área natural protegida respecto de tierras de las que es dueño, sin darle oportunidad de defenderse, pues la norma que establece y regula dicho procedimiento no prevé que se mande llamar, **mediante notificación personal**, a los dueños y legítimos poseedores de los predios involucrados a fin de que desde su inicio comparezcan a defender sus derechos mediante la aportación de pruebas y formulación de alegatos que estiman oportunos a sus intereses legales. Que aun cuando conforme al artículo 55 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, existe un periodo de publicidad del proyecto de declaratoria (aviso de existencia de declaratoria de área protegida), dentro del cual los interesados pueden comparecer al procedimiento respectivo a ofrecer pruebas y formular alegatos que justifiquen su intención, ello no implicaba que no existiera la afectación directa e inmediata a un derecho fundamental con el procedimiento administrativo de declaración de reserva, pues la existencia misma del procedimiento implicaba ya la posibilidad latente de afectar los predios relativos, sin que se haya dado participación a los interesados, mediante la notificación personal correspondiente.



En cambio, el **Primero, Tercero y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, en el recurso de revisión 336/2019 y recursos de queja 102/2017 y 85/2017, de sus respectivos índices, sostuvieron de forma coincidente el criterio de que las violaciones reclamadas (audiencia, defensa y debido proceso) dentro del procedimiento administrativo para emitir la declaratoria de Área Natural Protegida de Competencia Estatal relativa al "*Área Estatal de Protección Hidrológica ******", y concretamente el aviso de existencia de proyecto de declaratoria de dicha área publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, **no eran de imposible reparación**, ya que se trataba de actos intraprocesales que no causaban una afectación inmediata en la esfera jurídica del ejido quejoso, que vulnera sus derechos sustantivos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tales actos no los privaban de sus derechos de posesión o propiedad de las tierras que en el proyecto de declaratoria de área natural protegida se contemplan y que son de su propiedad, ya que es hasta que se publique la declaratoria correspondiente, cuando los quejosos podrían verse afectados en sus derechos de posesión o propiedad de tierras, por ser en ese momento cuando los propietarios, poseedores, residentes o titulares de los derechos sobre tierras, aguas y bosques ubicados en el área que se afecta con esa declaratoria, ya no podrán disponer libremente de sus bienes.

Como se ve, existe un **punto de divergencia** entre las posturas sostenidas por los **Tribunales Colegiados Primero, Segundo (auxiliado), Tercero y Cuarto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al decidir en los asuntos sometidos a su jurisdicción, puesto que **analizaron una misma situación jurídica**, consistente en determinar **si las violaciones reclamadas a las garantías de audiencia, defensa y debido proceso, acontecidas dentro del procedimiento administrativo para emitir la declaratoria de Área Natural Protegida de Competencia Estatal relativa al "*Área Estatal de Protección Hidrológica ******", a través del aviso de existencia de proyecto de declaratoria de dicha área publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, eran o no actos de imposible reparación para la procedencia del amparo indirecto promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro**



del procedimiento administrativo para la declaratoria de área natural protegida de referencia, arribando a conclusiones disímboles.

En ese contexto, surge el siguiente cuestionamiento jurídico:

• **¿El aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "Área Estatal de Protección Ecológica Sierra El Cuale", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, constituye o no un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo indirecto, promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro del procedimiento administrativo para la declaratoria del área natural protegida de referencia?**

No se opone a lo antes considerado que el denunciante hubiera precisado que el punto de contradicción era determinar si el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal, relativo al "Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el diez de enero de dos mil diecisiete, constituye el primer acto de aplicación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, sin incluir al tema de la contradicción si dicho aviso es o no de imposible reparación, ya que el punto probablemente divergente señalado por el denunciante no vincula a este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente.

Además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión sea tomada por la mayoría de los Magistrados integrantes del Pleno de Circuito.



Sobre el particular, cobra aplicación por analogía sustancial, la tesis aislada 2a. V/2016 (10a.),⁵ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

QUINTO.—Resolución de la contradicción.

Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en el sentido de que **el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "Área Estatal de Protección Ecológica Sierra El Cuale", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, no constituye un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio**

⁵ La tesis es visible en la página 1292 del Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con registro digital: 2011246.



de amparo indirecto, promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro del procedimiento administrativo para la declaratoria del área natural protegida de referencia.

Para corroborar el aserto anterior, es oportuno destacar, a manera de preámbulo, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia **2a./J. 71/2000**,⁶ cuyos rubro y texto serán transcritos con posterioridad, estableció las reglas para el estudio del amparo contra leyes cuando se promueve con motivo de un acto de aplicación de la misma.

En dicha jurisprudencia estableció que cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación.

De ahí que el juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada.

Por otra parte, estableció, que de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación, debía analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada determinando lo conducente y, únicamente en el caso de que se determine negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación enderezados por vicios propios, en su caso, en contra del acto de aplicación; siendo incorrecto, por ello, el estudio de estas últimas cuestiones antes de concluir sobre la constitucionalidad de la norma reclamada.

⁶ Jurisprudencia es (sic) localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 235, de la Novena Época, con registro digital: 191311.



La jurisprudencia de que se habla es de rubro y texto siguientes:

"LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN. Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia número 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, compilación 1917-1995, de rubro: 'LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.', cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación. De ahí que el juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada. Por otra parte, de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación, debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada determinando lo conducente y, únicamente en el caso de que se determine negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación enderezados por vicios propios, en su caso, en contra del acto de aplicación; siendo incorrecto, por ello, el estudio de estas últimas cuestiones antes de concluir sobre la constitucionalidad de la norma reclamada."

Lo anterior resulta relevante para evidenciar que un amparo indirecto contra leyes con motivo de su primer acto de aplicación en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, sólo será procedente si el juicio de amparo procede contra el acto que se reclama como el primero de aplicación, ya que el juzgador de amparo no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que se alude causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento.

Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:



"LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN. Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación."⁷

Precisado lo anterior, ahora es oportuno transcribir el contenido de los artículos 61, fracción XXIII y 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, que son del tenor siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

⁷ Jurisprudencia visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 251, Séptima Época, con registro digital: 232361.



"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) ...

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

La interpretación sistemática de los preceptos transcritos pone de manifiesto que el juicio de amparo indirecto es procedente contra actos dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre y cuando tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, debiendo entenderse por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; por ende, en sentido contrario, si los actos procesales no producen consecuencias irreparables el juicio de amparo indirecto es improcedente.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que los actos procesales tienen una ejecución irreparable si sus consecuencias afectan directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre, que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales; ya que esa afectación es jurídicamente trascendente porque sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien la sufre obtenga una sentencia favorable.

Hipótesis opuesta se presenta cuando dicha afectación no tiene una ejecución de naturaleza irreparable, es decir, cuando las consecuencias son susceptibles de extinguirse sin vulnerar los derechos fundamentales del individuo y sin dejar huella en su esfera jurídica.

Ahora, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), estableció que contra la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso, es improcedente el amparo indirecto, atendiendo a la connotación que el legislador aportó a la



Ley de Amparo vigente, en su artículo 107, fracción V, respecto de lo que debe entenderse por actos de "imposible reparación", referente a que por estos actos se entienden "... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte ..."

La jurisprudencia de la que se ha dado noticia, que es aplicable en lo conducente, es la P./J. 37/2014 (10a.),⁸ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya sinopsis dice:

"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Este Tribunal Pleno interpretó en su jurisprudencia P./J. 4/2001 que en contra de la resolución que en el juicio laboral desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso procedía el amparo indirecto, a pesar de que se tratara de una cuestión de índole formal o adjetiva, y aunque no lesionara derechos sustantivos, ya que con esa decisión de cualquier forma se afectaba a las partes en grado predominante o superior. Ahora bien, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden '... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;'; **puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que**

⁸ La jurisprudencia es visible en la página: 39, del Libro 7, Tomo I, junio de 2014, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2006589.



produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual -a diferencia de los sustantivos- sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación', no puede seguir siendo aplicable la citada jurisprudencia, ni considerar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que ésta se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo tal que en los juicios de amparo iniciados conforme la vigente Ley de Amparo debe prescindirse de la aplicación de tal criterio para no incurrir en desacato a este ordenamiento, toda vez que en la repetida jurisprudencia expresamente este Tribunal Pleno reconoció que era procedente el juicio de amparo indirecto '... aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo'; concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a 'derechos sustantivos', y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza 'material' de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva con la que este Tribunal Pleno había calificado -con toda razón- a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios."



Como puede verse, nuestro Alto Tribunal estableció que a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V⁹ (*cuyo contenido es prácticamente idéntico al inciso b) de la fracción III de dicho numeral previamente transcrito, con la única salvedad de que dicha hipótesis se refiere a los actos ocurridos en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio*), ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que, por dichos actos se entienden "... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte"; por lo que podía afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, **es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impedirían en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo**; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas.

Que esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos "*que afecten materialmente derechos*", lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario **impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente**, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos "*derechos*" afectados materialmente revistan la categoría de derechos "*sustantivos*", **expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o**

⁹ "Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a *diferencia de los sustantivos*– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

De acuerdo con tales reflexiones debe concluirse que el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal denominada: "*Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale*", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, **no constituye un acto de imposible reparación** para la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro del procedimiento administrativo para la declaratoria de área natural protegida de referencia, **ya que no afecta materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.**

En efecto, para evidenciar lo anterior, es conveniente transcribir el contenido de los artículos 46, 49, 54, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, los cuales disponen:

"Artículo 46. En el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas a que se refieren los artículos anteriores, participarán los poseedores y propietarios de los terrenos, así como los habitantes del área en estudio, de conformidad con los acuerdos de concertación que al efecto se celebren, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de las comunidades y asegurar la protección de los ecosistemas."

"Artículo 49. Las áreas estatales de protección hidrológica son aquellas destinada (sic) a la preservación de ríos, manantiales, humedales y aguas subterráneas, a través de la protección de cuencas, áreas boscosas, llanuras y todas aquellas áreas que tengan impacto en las fuentes de producción y/o abastecimiento de agua."

"Artículo 54. Las áreas naturales protegidas de competencia estatal se establecerán mediante decreto expedido por el titular del Ejecutivo del Estado;



las áreas naturales protegidas de competencia municipal se establecerán mediante iniciativa del Municipio correspondiente y decreto del Congreso del Estado. Las declaratorias se harán conforme a éste y los demás ordenamientos aplicables."

"Artículo 55. Para la expedición de las declaratorias deberá realizarse el programa de aprovechamiento con los estudios técnicos que lo fundamenten, con el apoyo y asesoría que sean necesarios de instituciones u organismos especializados en la materia, contando además, para el caso de aquellas de competencia estatal, con la participación de los Municipios en cuya circunscripción territorial se localice el área de que se trate, y con la concurrencia de los dueños, poseedores y habitantes del área en estudio, a quienes se les hará saber la existencia del proyecto de declaratoria mediante cédula que se fijará en los estrados de las presidencias municipales que correspondan, así como a través de publicaciones en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad, en otro de mayor circulación en el Estado y el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'. Una vez realizada la notificación a que hace referencia el párrafo anterior, el dueño o legítimo posesionario del predio interesado deberá presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes, a manifestar lo que a sus intereses convenga, pudiendo ofrecer todos los elementos de prueba que justifiquen su intención, siempre y cuando no sean contrarias a la moral y a las buenas costumbres, o de lo contrario se les tendrá por conforme con los términos del proyecto."

"Artículo 56. Las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas que establece esta ley, sean de interés estatal o municipal, se harán en estricto apego al estudio técnico que la fundamente, y contendrán, sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, los siguientes elementos:

"I. La delimitación precisa del área, las coordenadas geográficas de cada vértice, la superficie, deslinde y, en su caso, la zonificación correspondiente;

"II. Las modalidades a que se sujetará, dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o, específicamente, de aquellos sujetos a protección en el ámbito estatal y municipal, según corresponda;



"III. La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que sujetarán;

"IV. La causa de utilidad pública que fundamente la expropiación de terrenos, para que el gobierno del Estado o los gobiernos municipales adquieran su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución. En esos casos, deberán observarse las prevenciones de las disposiciones correspondientes; y

"V. El programa de aprovechamiento del área."

"**Artículo 57.** Las declaratorias deberán publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', por una sola vez, y se inscribirán o incorporarán en él o los registros públicos de la propiedad que correspondan, y se notificarán a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal, cuando se conocieren sus domicilios. En caso contrario, se hará una segunda publicación, la cual surtirá efectos de notificación."

De los dispositivos legales transcritos se desprende el siguiente procedimiento de las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas:

- En el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas participarán los poseedores y propietarios de los terrenos, así como los habitantes del área en estudio.

- Las áreas estatales de protección hidrológica son aquellas destinadas a la preservación de ríos, manantiales, humedales y aguas subterráneas, a través de la protección de cuencas, áreas boscosas, llanuras y todas aquellas áreas que tengan impacto en las fuentes de producción y/o abastecimiento de agua.

- Las áreas naturales protegidas de competencia estatal se establecerán mediante decreto expedido por el titular del Ejecutivo del Estado; las áreas naturales protegidas de competencia municipal se establecerán mediante iniciativa del Municipio correspondiente y decreto del Congreso del Estado.



- Para la expedición de las declaratorias deberá realizarse el programa de aprovechamiento con los estudios técnicos que lo fundamenten, con el apoyo y asesoría necesarios de instituciones u organismos especializados en la materia, contando además, para el caso de aquellas de competencia estatal, con la participación de los Municipios en cuya circunscripción territorial se localice el área de que se trate, y con la concurrencia de los dueños, poseedores y habitantes del área en estudio.

- A los dueños, poseedores y habitantes del área en estudio, se les hará saber la existencia del proyecto de declaratoria mediante cédula que se fijará en los estrados de las presidencias municipales que correspondan, así como a través de publicaciones en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad, en otro de mayor circulación en el Estado y el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

- Una vez realizada dicha notificación, el dueño o legítimo poseedor del predio interesado deberá presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes, a manifestar lo que a sus intereses convenga, pudiendo ofrecer todos los elementos de prueba que justifiquen su intención, siempre y cuando no sean contrarias a la moral y a las buenas costumbres; de no comparecer, se les tendrá por conformes con los términos del proyecto.

- Las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas que establece la ley aludida, sean de interés estatal o municipal, se harán en estricto apego al estudio técnico que la fundamente y contendrán los elementos contenidos en el artículo 56 de la misma legislación.

- Las declaratorias deberán publicarse en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", por una sola vez, y se inscribirán o incorporarán en él o (sic) los registros públicos de la propiedad que correspondan, y se notificarán a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal, cuando se conocieren sus domicilios. En caso contrario, se hará una segunda publicación, la cual surtirá efectos de notificación.

Como se ve, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, establece un procedimiento que cuenta con etapas



procesales, iniciando con los estudios técnicos y la publicación del proyecto respectivo, otorgándole participación, incluso para emitir manifestaciones y ofrecer pruebas, a los poseedores y propietarios de los predios que se encuentran contemplados en dichos estudios y culminando con la emisión del Decreto de Área Natural Protegida de Competencia Estatal y su correspondiente notificación.

Por su parte, el aviso materia de estudio, dice lo siguiente.

(Se inserta imagen)

Conforme a lo antes expuesto, se arriba a la convicción de que los actos procesales en los que se aduce violación a las garantías de audiencia, defensa y debido proceso, particularmente a través del aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "*Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale*", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, **no afecta materialmente los derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.**

Lo anterior es así, ya que el objeto del citado aviso es hacer del conocimiento del público en general la existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativo al "*Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale*", para que en un plazo de sesenta días naturales siguientes a la publicación del aviso, las instituciones, organismos especializados y habitantes de los Municipios en cuya circunscripción territorial se localiza el área a la que se refiere el proyecto de declaratoria, tengan conocimiento del mismo y oportunamente concurren a manifestar lo que a sus intereses convenga, pudiendo ofrecer todos los elementos de prueba que justifiquen su intención, siempre y cuando no sean contrarias a la moral y a las buenas costumbres, porque de no comparecer se les tendrá por conformes con los términos del proyecto de declaratoria de área natural protegida.

En esas condiciones, es claro que el citado aviso **no impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente sobre la propiedad o posesión** de



los predios que se encuentran dentro de polígono del "*Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale*", o de los beneficios inherentes a dicha propiedad o posesión, en la medida de que no se advierte que imponga alguna restricción a los propietarios o poseionarios de los predios; de ahí que las posibles afectaciones que pudiera originar dicho aviso, como podría ser alguna violación a las garantías de audiencia, defensa o debido proceso, sólo podrían afectar **derechos de naturaleza formal o adjetiva**, cuya afectación no es actual –*a diferencia de los sustantivos*–, pues tal afectación sólo dependerá de si llega o no a trascender al desenlace del procedimiento administrativo que se inició para la declaratoria de área natural protegida de referencia, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

Así, incontrovertible resulta que la publicación del mencionado aviso no afecta materialmente derechos sustantivos de los propietarios, poseedores o habitantes de los predios que se encuentran dentro del polígono que contempla el proyecto de declaratoria de área natural protegida relativo al "*Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale*", por las razones mencionadas.

Corolario, será hasta que el titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco emita el decreto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativa al Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale, cuando las violaciones a las garantías de audiencia, defensa o debido proceso, ocurridas dentro del procedimiento administrativo, podrían ocasionar una afectación a los derechos de propiedad y posesión de quienes ejerzan la titularidad de los predios afectados por dicha declaratoria.

Por ello, contrario a lo sostenido por uno de los Tribunales Colegiados convalidantes –*Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Circuito*–, la circunstancia de que no se ordene notificar de forma personal a los afectados el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de marras, no vulnera derechos sustantivos, pues como se explicó ampliamente, el aviso únicamente podría afectar derechos de naturaleza formal o adjetiva y no derechos sustantivos como el de propiedad, como lo afirmó el citado Tribunal Colegiado al estimar que dicho derecho se ve afectado por la sola existencia del aviso.



Lo que cobra sentido si en cuenta se tiene que la falta de notificación personal es un vicio atribuible a las normas reclamadas y no de los actos intra-procesales que se señalan como acto de aplicación de tales normas; siendo que, como se explicó en párrafos previos, la procedencia del amparo indirecto, incluso contra los preceptos tildados de inconstitucionales, depende de que dichos actos de aplicación sean de imposible reparación, porque de no ser así, esa inconstitucionalidad deberá plantearse a través del juicio que se promueva contra la resolución definitiva en caso de que sea adversa.

Ergo, se concluye que el aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativa al "*Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale*", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, **no constituye un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo indirecto, promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro del procedimiento administrativo para la declaratoria de área natural protegida de referencia.**

SEXTO.—**Decisión.**

Así las cosas, en términos de los artículos 217, segundo párrafo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, cuya parte medular a continuación se redacta:

Criterio: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que el aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativa al "*Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale*", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el diez de enero de dos mil diecisiete, no constituye un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro del procedimiento administrativo para la declaratoria de área natural protegida de referencia, ya que no afecta materialmente derechos sustantivos tute-



lados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el último considerando de esta resolución y conforme a la tesis que se redacta por separado.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a cada uno de los tribunales que conforman este Pleno de Circuito, así como aquellos órganos colegiados que sostuvieron criterios contradictorios; y, en su oportunidad, archívese el presente asunto.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por mayoría de seis votos de los Magistrados Jorge Héctor Cortés Ortiz (presidente del Pleno), Gloria Avecia Solano, Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos, César Thomé González, Claudia Mavel Curiel López (ponente) y Lucila Castelán Rueda, quien reservó su derecho de formular voto; y un voto en contra del Magistrado Mario Alberto Domínguez Trejo, quien formuló voto particular.

Los nombrados Magistrados firman de manera electrónica en términos del segundo párrafo del artículo 50¹⁰ del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de

¹⁰ "Artículo 50. ... Las resoluciones que emitan los Plenos de Circuito deberán contener la firma electrónica de los Magistrados que hayan participado en la decisión de que se trate y, en casos excepcionales, la firma impresa. El secretario de Acuerdos será el encargado de recabar las firmas."



los Plenos de Circuito, en unión del secretario del Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/101 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la página 2070 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2000 y 2a./J. 48/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 133 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1086, con números de registro digital: 190707 y 2011580, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 3/2015 (10a.), 2a. V/2016 (10a.) y P./J. 37/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Mario Alberto Domínguez Trejo en la contradicción de tesis 14/2020.

Con fundamento en los artículos 17, fracción I, 43 y 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en relación con los numerales 41 Bis-1, inciso e), y 41 Bis-2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y



al diverso arábigo 220, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, respetuosamente expreso las razones por las que voté en contra del criterio que sostuvo la mayoría.

Hechos: Diversos ejidatarios, como representantes de ejidos, presentaron demandas de amparo en contra de normas generales, relativas a la constitución de áreas naturales protegidas, en específico los artículos 46, 49, 54, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

Un Tribunal Colegiado reflejó su estudio conforme a las condiciones para el amparo en contra de normas generales, previstas en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, no obstante, agregó que los actos eran de imposible reparación; en cambio, los diversos Tribunales Colegiados estimaron que no se trataba de actos que generan una imposible reparación para la procedencia del amparo.

Luego, el Pleno de Circuito estableció que fue la calidad de los actos lo que generó la contradicción de criterios para resolver, aunque en las normas reclamadas se establecen distintas cuestiones, se limitó al aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal y se consideró que era parte de un procedimiento seguido por autoridades administrativas pero que no generaba imposible reparación.

Criterio del voto particular: En la ejecutoria se omite razonar sobre el marco constitucional y legal que regulan el amparo, así como el jurisprudencial, porque:

Sólo se utilizan criterios de técnica de estudio del amparo contra leyes, pero no se razona cómo es que resulta atrayente la regla prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, cuando tratándose de la impugnación de normas generales existe una especial prevista en la fracción I del mismo precepto legal; tampoco se atiende la regulación en la ley de la materia que contiene diferenciados los supuestos; además, los criterios que se utilizan sobre técnica de estudio son inaplicables, en tanto son coetáneos a jurisprudencia que distinguía los supuestos de procedencia, pero que se omitieron siendo parte de la cuestión que requería para generar seguridad jurídica en un criterio de unificación, por ello, más allá de que sea una opinión respetable, no es sólida y no está metodológicamente sustentada.

Justificación: Conforme a los supuestos que prevén el control constitucional de normas generales en la propia Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos sólo se encuentran los establecidos en el artículo 103 y no hay una regulación restrictiva y específica en el diverso 107 de la Carta Magna; por otra parte, en la ejecutoria simplemente se consideró una analogía, dogmáticamente, con los actos dentro de juicio a que se refiere el numeral 107, fracción V de la Ley de Amparo, pero son incompatibles con las reglas de procedencia para reclamar normas generales. Por tanto, para la procedencia del amparo sólo es necesaria la aplicación de las normas a la parte quejosa en términos de lo previsto en los artículos 61, fracción XIV, y 107, fracción I, de la ley de la materia.

Lo anterior se detallará enseguida.

Para establecer un criterio con certeza jurídica, es importante evaluar toda la normativa constitucional, legal y jurisprudencial, de manera que no basta limitarse a proponer una solución jurídica restrictiva con aspectos aparentemente técnicos.

Lo anterior resulta de mayor relevancia en una resolución para unificar criterios que pueden impactar en el ejercicio del derecho público subjetivo para promover amparo, debido a una apreciación que no incluye el conjunto normativo que debe ser involucrado.

Además, al resolver una contradicción de tesis no se reúnen las mismas condiciones de un proceso legislativo que incluye la publicidad como el Diario Oficial de la Federación, que permita a las personas conocer todos los alcances que se deben dar a un marco normativo complejo, pero que regula con especificidad un supuesto como en el caso es el del amparo contra normas generales.

Por ello, desde la construcción de la pregunta se excluyó el punto jurídico relevante y sólo se dirigió la atención a aspectos secundarios para generar jurisprudencia.

En torno a la pregunta, era medular observar detenidamente las diversas ejecutorias y sus razonamientos para establecer válidamente –al menos razonando– qué elementos debían considerarse y por qué otros no, pero no seleccionar de manera discrecional como se hizo.

En especial porque es indiscutible que en todos los asuntos se reclamaron normas generales y que fueron aplicadas a la parte quejosa, lo que indica necesariamente el supuesto del artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo vigente que no se razonó en la ejecutoria.



Con mayor razón era insuficiente un acuerdo de mayoría en el Pleno de Circuito sobre el punto jurídico que debía tratarse; la exclusión del supuesto mencionado en el párrafo anterior requería pronunciamiento reforzado, porque en todas las ejecutorias se resolvió acerca del amparo contra normas generales y si el Tribunal Colegiado auxiliar razonó que bastaba la aplicación en un acto de procedimiento ante autoridades administrativas apoyado en jurisprudencia, entonces, con independencia de que se hubiera encontrado la expresión en todas las ejecutorias sobre la "imposible reparación", era menester resolver la cuestión adecuadamente, precisamente porque la unificación de criterios no depende de que lo determinen los tribunales, sino el Pleno de Circuito, según se deduce de que, conforme al artículo 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, es posible acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis.

Esa determinación del Pleno de Circuito no es ajena a la construcción metodológica que debe implicar todos los elementos involucrados en la cuestión, porque el objetivo de la jurisprudencia es generar seguridad jurídica frente a situaciones futuras y reiteradas que pueden presentarse, de tal manera es insuficiente un acuerdo de mayoría o incluso unánime, porque lo que dará solidez a un criterio es el conjunto de razonamientos explícitos que superen el escollo jurídico.

Por tal motivo, no bastaba lo que se expuso en la ejecutoria sobre el punto jurídico señalado por la parte denunciante de la contradicción de tesis, de la manera siguiente:

"... No se opone a lo antes considerado que el denunciante hubiera precisado que el punto de contradicción era determinar si el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal ... constituye el primer acto de aplicación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, sin incluir al tema de la contradicción si dicho aviso es o no de imposible reparación, ya que el punto probablemente divergente señalado por el denunciante no vincula a este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente.

"Además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno



diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión sea tomada por la mayoría de los Magistrados integrantes del Pleno de Circuito ..."

Es insuficiente lo anterior, por las razones previamente expuestas, además, porque efectivamente era parte de la cuestión, el amparo contra normas generales en todas las ejecutorias que dieron origen a esta contradicción de tesis, respecto del cual existe supuesto concreto de procedencia, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley de Amparo, específicamente en su artículo 107, fracción I, que no se tuvo en consideración.

Así, conociendo todos esos aspectos, no me resta sino disentir respetuosamente de la pregunta que se formuló en la ejecutoria, porque previamente se debió discurrir sobre el punto jurídico siguiente:

¿El amparo indirecto promovido contra normas generales aplicadas en un procedimiento seguido ante autoridades distintas de las judiciales, administrativas o del trabajo, se ubica en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, o bien, en una de las hipótesis restrictivas de la fracción III del propio numeral?

Lo anterior, porque no se debe desconocer que el amparo contra normas generales tiene su propia regulación desde la procedencia; por ello, si bien puede coincidir con algunos otros supuestos como en las reglas de la aplicación de leyes en actos dentro de juicio, esto es, porque para éstos se encuentran normas específicas y vinculadas por el legislador, que no se actualizan expresamente en un procedimiento ante autoridades administrativas.

Sólo de esa manera era posible dar una respuesta metodológica adecuada, como resultado de tener presentes todos los aspectos necesarios y de lograr identificar analógicamente el supuesto de aplicación de normas generales previsto en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, a la fracción III del mismo precepto legal, que no se hizo, porque simplemente y de manera dogmática se ubicó la cuestión jurídica en el segundo de los supuestos.

Por tal motivo, se hará un desarrollo propio, para evidenciar que no es compatible el conjunto normativo previsto para el amparo contra normas generales con los diversos en los que se apoyó la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de Circuito a efecto de generar jurisprudencia.

Si se conoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se podrá ver que en su artículo 103, fracciones I a III, dispone lo siguiente:



"Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México; y,

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

Luego, en el artículo 107 de la propia Constitución Federal se encuentran distintas reglas que resulta necesario observar, como las siguientes:

"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.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.



"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

"Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

"En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio.

"Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta;

"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 pro-



ceda, 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;

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

"c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independiente-



mente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

"...

"VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

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

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

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

Sería extenso hacer referencia a todas las cuestiones que resultan del Texto Constitucional, pero propiamente la fracción VII es la que prevé la procedencia del amparo contra normas generales, de manera que una primera posición resulta de considerar que entonces sólo deben seguirse los principios del amparo respecto de la procedencia y que no hay restricción en el supuesto que lo prevé, salvo que se razonara bajo el principio de reserva de ley reglamentaria o el de prosecución judicial constituido en el primer párrafo del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante las limitaciones propias de tiempo y espacio para el desarrollo de este voto particular, sí se pueden extraer de la Norma Constitucional los siguientes puntos relacionados con la contradicción de tesis:



- La imposible reparación, artículo 107, fracción III, inciso b), constitucional, se exige para actos en juicio, que no es lo mismo que en procedimiento seguido ante autoridades administrativas.
- Para los actos u omisiones de las autoridades administrativas la reparación está supeditada a la existencia de algún medio de defensa legal, con sus respectivas excepciones, pero no se establece una restricción considerada como la necesidad de que una norma aplicada en un procedimiento deba ser de imposible reparación, artículo 107, fracción IV, constitucional.

Es por ello que, como se anticipó, no es posible aplicar la regulación constitucional que el Constituyente Permanente estableció para los actos u omisiones atribuibles a autoridades judiciales o jurisdiccionales, como se hizo en la resolución de la mayoría, cuando se afirmó:

"... Como puede verse, nuestro Alto Tribunal estableció que a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V,¹¹ (cuyo contenido es prácticamente idéntico al inciso b) de la fracción III de dicho numeral previamente transcrito, con la única salvedad de que dicha hipótesis se refiere a los actos ocurridos en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio), ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden: '*... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;*'¹¹; por lo que podía afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, **es decir, sus consecuencias debería ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo**; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas."

¹¹ "Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



Ello es así, porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están diferenciados los supuestos de procedencia en los artículos 103 y 107 y no se estableció la imposible reparación para actos de procedimiento ante autoridad administrativa, sino sólo para los actos en juicio, que en esta contradicción de tesis no es el caso.

Ciertamente una mayoría en Pleno de Circuito puede determinar un punto para dar certeza jurídica, pero la posición jurídica que se adopte –sea cual sea– no debe ser dogmática y mucho menos sin reconocer el marco constitucional, pues no debe perderse de vista que nuestro Máximo Tribunal de amparo ha establecido de manera reiterada, que uno de los principales propósitos de esta acción constitucional abstracta es generar seguridad jurídica, no sólo para los órganos jurisdiccionales, sino para los justiciables.

Por consiguiente, recapitulo, si la irreparabilidad como condición de procedencia se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 107, fracción III, inciso b), que dispone:

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

"...

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

"...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan."

Se trata de un supuesto independiente como una regulación propia de actos de autoridades judiciales o jurisdiccionales.

Luego, no era el caso citar en la contradicción de tesis el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, que dice:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:



"...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

Ni como simple referencia bajo la aseveración que es prácticamente idéntico a una hipótesis diversa que no tiene el mismo asidero constitucional ni el desarrollo legal correspondiente.

Así es, según el texto del artículo 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, dispone:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte." (Énfasis añadido)

Ese supuesto se refiere a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, pero no está desarrollado en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el amparo que procede respecto de actos u omisiones de autoridades judiciales o jurisdiccionales.

Por ello es que no es un caso de practicidad, porque no se estaba resolviendo un asunto en particular, por ello es relevante que se reconociera el supuesto normativo diferenciado propio de actuaciones en juicio y de esa manera no sustenta el criterio que se adoptó.



Lo anterior es así, dado que no resultaba válido metodológicamente, excluir que lo reclamado eran normas generales aplicadas por autoridades administrativas, de lo que se sigue que la consideración de la ejecutoria, previamente reproducida, no tuvo presente la diferenciación constitucional, sino sólo una legal que tampoco es concordante con el amparo contra normas constitucionales y, por ende, no es aplicable.

Así es, por lo que ve a las reglas de procedencia del amparo, al menos en torno a los supuestos en los que se puede intentar el juicio en la vía indirecta, se encuentran en el artículo 107 de la Ley de Amparo, en especial cuando se trata de normas generales y, por ende, debe observarse la fracción I, que dice:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general."

¿Qué se sigue de esa disposición respecto de la procedencia del amparo contra normas generales?

Una primera respuesta es que se tendrá que identificar la naturaleza de la norma, entre una autoaplicativa y una heteroaplicativa; y, al respecto, se puede esta-



blecer como un supuesto de procedencia del amparo que tiene sus propias condiciones, salvo las que el legislador específicamente determinó en diversos preceptos legales y que además está desarrollado jurisprudencialmente según se expone.

En ese sentido, se puede aseverar que el supuesto de procedencia de un amparo contra normas generales no está limitado sino a la aplicación que se deduce de su propia naturaleza, así que podrá realizarla una entidad con la calidad de autoridad, incluido un particular o el mismo quejoso podrá colocarse en el supuesto, con excepción de las autoridades judiciales o jurisdiccionales que sí tienen una regulación restrictiva específica en la propia Ley de Amparo.

Una cuestión distinta es la improcedencia que se actualizaría inevitablemente si no resulta aplicada la norma general o al consentirla o dejar transcurrir el plazo (quince o treinta días) previsto en la ley para presentar la demanda de amparo indirecto, supuestos regulados expresamente en la Ley de Amparo y que llevarían a un sobreseimiento.

En ese contexto, el criterio que se adopta en la sentencia por la mayoría del Pleno de Circuito limita la procedencia del amparo contra normas generales siguiendo un artificio que no se explica de manera suficiente y no encuentra el asidero indispensable en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley de Amparo, porque se sostuvo que el acto y la norma deben juzgarse en ese orden, dando prioridad al primero y respecto del cual la improcedencia es relevante, para excluir a la segunda.

Así fue, porque al fijar esa premisa se sostuvo que, al actualizarse la improcedencia del acto, se generaba la exclusión de las normas generales reclamadas.

Lo anterior da la apariencia de ser cierto, en principio porque sí es posible que se actualice la improcedencia en el amparo contra normas generales y pensar lo contrario haría irrestricta la acción constitucional.

Pero en la ejecutoria no se trató de alguno de los supuestos de "**improcedencia**" –que no se hubiera aplicado la norma general, el consentimiento expreso o el tácito por dejar transcurrir el plazo (quince o treinta días) para presentar la demanda de amparo indirecto– previstos expresamente en la propia ley de la materia, sino que se asumió sin mayor explicación que el amparo contra normas generales no se encontraba como supuesto de "**procedencia**", en una hipótesis distinta que se refiere a actos de procedimiento seguido ante autoridades administrativas que no restringe el caso de aplicación de normas generales.



Es decir, simplemente se interpretó en sentido contrario que la acción constitucional exige, para su procedencia, que el acto genere efectos de imposible reparación, sin considerar que al no encontrarse incluido en el texto el supuesto de aplicación de normas generales, debía razonarse más allá de una técnica de estudio.

Cierto que se invocaron, en la ejecutoria, criterios de jurisprudencia útiles para resolver la contradicción de tesis, pero no por ello el desarrollo escapa de ser dogmático, en principio, porque era obligación legal, que fue soslayada, verificar la vigencia de la jurisprudencia, ya que así lo exige el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo que prescribe:

"Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

La relevancia de esa ponderación resulta mayor cuando se trata de sustentar un criterio jurisprudencial de aplicación general.

Además, en el caso se trató de la procedencia del amparo contra normas generales y para resolver se invisibilizaron otras jurisprudencias que sí se referían a este ámbito.

En la ejecutoria se citó como apoyo las dos jurisprudencias 2a./J. 71/2000 y del siguiente texto:

"LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN. Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia número 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, compilación 1917-1995, de rubro: 'LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.', cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación. **De ahí que el juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada.** Por otra parte, de resultar procedente el juicio en



cuanto al acto de aplicación, debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada determinando lo conducente y, únicamente en el caso de que se determine negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación enderezados por vicios propios, en su caso, en contra del acto de aplicación; siendo incorrecto, por ello, el estudio de estas últimas cuestiones antes de concluir sobre la constitucionalidad de la norma reclamada." (Énfasis añadido)

"LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN. Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación."

¿Pero cuál es el sesgo que se generó al invocar esos criterios si se trataba de amparo contra normas y en ellos se trata del mismo tema?

Pues precisamente que en ellos sólo se indica una técnica de estudio, pero no del supuesto de procedencia.

Por lo que ve a la primera de las tesis sólo se aplicó, pero se omitió razonar, que son dos cuestiones; la primera que:

- El juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta "**procedente**" en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, **si constituye el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida**; y,
- Si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada.



La primera es la condición de procedencia a que se refiere el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, que se ha demostrado que constitucionalmente no está restringido más allá de la aplicación, ya que incluso se indica en la jurisprudencia que la aplicación sea **el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida**.

Por ello es, que si sólo se asume que el amparo es improcedente contra un acto de aplicación que es parte de un procedimiento que no es de imposible reparación, resulta una respuesta aparentemente adecuada, pero injustificada y no acorde con la legislación, porque resulta un criterio restrictivo que no previó el legislador e incluso, contrario a lo que determinó, ya que la acción constitucional no está restringida, sino que incluso debe promoverse al aplicarse so pena de considerarse consentido conforme al artículo 61, fracción XIV,¹² de la Ley de Amparo.

Es decir, se tendría que haber superado esa contradicción generada por las premisas sustentadas en la ejecutoria, esto es, que por un lado existe una improcedencia específica que se pretendería evitar por cualquier persona que lea el supuesto a que se refiere el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo y por otra, que existe una diversa improcedencia generada por la aplicación de una norma que se refiere a procedimientos seguidos ante autoridades administrativas, prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la misma legislación.

Sin embargo, tal supuesto del posible consentimiento en la aplicación de una norma general no se tuvo en consideración o sólo se invisibilizó para resolver la unificación de criterios sin necesidad de superar la cuestión.

¹² **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ... **XIV.** Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso. Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquel al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento."



Es por lo anterior, que las jurisprudencias invocadas no respaldan lo que en esta contradicción se decide, pues claramente no se refieren a establecer alguna condición o restricción para el amparo contra normas generales; tampoco se sigue que sea admisible aplicar un requisito previsto en otro supuesto.

Así, el desarrollo que hizo el Pleno de Circuito no se identifica con el amparo contra normas, y para ello, basta remitirse de nuevo al artículo 107, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Amparo, aunque en la ejecutoria sólo se utilizó el segundo supuesto, que literalmente dispone:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte." (Énfasis añadido)

Tal supuesto no enuncia a las normas generales, ni siquiera por referencia, pero ¿qué impide utilizar la construcción a partir de la técnica de estudio avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en supuestos de normas generales?

Pues precisamente que no es el caso, para unificar criterios, la técnica de estudio de un amparo, sino que se estaba resolviendo acerca del supuesto de procedencia de un amparo contra normas generales que no se restringe a una imposible reparación, como sí lo hizo el Constituyente Permanente respecto de otro tipo de actos que son de autoridades judiciales o jurisdiccionales y aquí no se trata de lo mismo.

Tampoco es el caso de restringir utilizando criterios de la técnica propia para un estudio de amparo contra normas, porque se desconoció que si éste hubiera



sido el caso, entonces así se habría determinado en la misma Ley de Amparo, como se realizó en el artículo 107, fracción IX, que dispone:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede: ... IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida." (Énfasis añadido)

Está claro que el legislador en ese caso sobre un procedimiento seguido ante autoridades administrativas –similar, pero no igual al de esta contradicción de tesis– determinó limitar la procedencia del amparo contra normas en ese supuesto en el que sí se alude expresamente a normas generales y a la definitividad horizontal, entendida como hasta la última resolución emitida en el procedimiento.

Esa disposición no está incluida en el artículo 107, fracción III, incisos a) ni b), de la Ley de Amparo y mucho menos está razonada en la ejecutoria, sino sólo se antepone un dogma sobre la técnica de estudio de un juicio contra leyes.

Pero incluso esa técnica antepuesta a las normas generales reclamadas tampoco es consistente con la jurisprudencia coetánea a la que se invocó en la ejecutoria.

Cabe recapitular que la ejecutoria se respaldó en las jurisprudencias intituladas: "LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN." y "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN."

Incluso el orden en el que fueron citadas debía ser inverso, pues la primera de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época publicada en el año dos mil, sólo retoma el criterio del Pleno en la Séptima Época.

Para esta contradicción de tesis, cabe destacar que respecto de la procedencia del amparo en contra de normas generales –antes denominado en contra de



leyes– existía coincidencia entre el Pleno y las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por cierto, en una de las sentencias que generaron este asunto se invocó una de esas jurisprudencias, y no obstante que fue aludida por el Pleno de Circuito, de manera que no se desconocía, se invisibilizó.

Así es, de manera coetánea a las tesis invocadas en la ejecutoria sobre la técnica de estudio, se encontraba también publicada la jurisprudencia 1a./J. 35/2000 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para consulta electrónica con el registro digital: 190707, publicada en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 133, con el siguiente texto:

"AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XV y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, se advierte que dichos preceptos tienen como objetivo primordial determinar la procedencia del amparo indirecto, sólo contra una resolución definitiva, entendiéndose ésta como aquella que sea la última, la que ponga fin al asunto; y que para estar en tales supuestos, deben agotarse los recursos ordinarios o medios de defensa, o bien, todas las etapas procesales, en tratándose de actos emitidos en un procedimiento seguido en forma de juicio. **Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de una ley en perjuicio del promovente y se reclama también ésta, surge una excepción al principio de definitividad, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías, que impide el examen de la ley, desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En este supuesto, el juicio de amparo procede, desde luego, contra ambos actos, siempre y cuando esté demostrada la aplicación de la ley, de manera tal que no basta la afirmación del quejoso en ese sentido para que el juicio resulte procedente contra todos los actos reclamados.**" (Énfasis añadido)

Cabe destacar de esa jurisprudencia que, si bien hace referencia a la definitividad, lo relevante es que indica que la condición para la procedencia del amparo contra normas generales aplicadas en un procedimiento seguido ante autoridades administrativas es que:



- Debe constituir el primer acto de aplicación de una ley en perjuicio del promovente y reclamarse también ésta.

Luego, lo que se extrae de la misma jurisprudencia es que también se hizo referencia a la indivisibilidad del acto de aplicación y la ley reclamados, así como la conclusión acerca de que en el supuesto de un procedimiento ante autoridad administrativa el **juicio de amparo procede, desde luego, contra ambos actos, siempre y cuando esté demostrada la aplicación de la ley.**

De ello se sigue que conforme a la jurisprudencia sólo exigía la aplicación en el procedimiento, para que el amparo contra leyes –ahora denominado contra normas generales– resultara procedente desde luego, es decir, se asumía un supuesto específico de procedencia entonces previsto en el artículo 114, fracción I, de la ley abrogada, ahora en el numeral 107, fracción I, de la vigente.

Además, no se consideró restringido ni por la definitividad prevista en otro supuesto legal que entonces se encontraba en el artículo 114, fracción II, de la ley abrogada, actualmente en el numeral 107, fracción III, de la vigente.

En términos similares, previamente a la anterior, otrora (sic) se había pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 1/98, para consulta en versión electrónica con registro digital: 196908, visible también en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, febrero de 1998, página 130, que dice:

"AMPARO CONTRA REGLAMENTOS. ES PROCEDENTE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO Y ÉSTA CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. El artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo establece que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos que la ley de la materia le concede. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de un reglamento en perjuicio del promovente y se reclama también éste, surge una excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II citada, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de



garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En ese supuesto, el amparo procede tanto contra el reglamento como contra su primer acto de aplicación, conforme a la fracción I del ordenamiento legal mencionado." (Énfasis añadido)

De ese criterio, que también hace referencia a la definitividad, principio no tratado directamente en esta contradicción de tesis; se destaca que se refiere a los supuestos de procedencia del amparo indirecto previstos en el artículo 114, fracciones I (amparo contra leyes) y II (amparo contra actos de procedimiento ante autoridad administrativa), de la Ley de Amparo abrogada.

Es decir, que en esa jurisprudencia se consideró que se trataba de supuestos diferenciados previstos en el artículo 114, fracciones I y II, de la ley abrogada, actualmente en el numeral 107, fracciones I y III, de la vigente.

Se sostiene en esa jurisprudencia que es aplicable el supuesto de procedencia del amparo contra leyes (artículo 114, fracción I, de la ley abrogada, actualmente fracción I del numeral 107 de la vigente) cuando en un procedimiento ante autoridad administrativa se aplique la ley.

Se excluyó de la aplicación a la acción constitucional que se promueve contra leyes (ahora contra normas generales), el supuesto entonces previsto en el artículo 114, fracción II, de la ley abrogada, actualmente fracción III del numeral 107 de la vigente.

Ésa es la cuestión jurídica sobre la que este Pleno de Circuito se ha pronunciado, pero aplicando las restricciones de un supuesto a otro que no las contiene y sin mayor explicación.

Además de la misma jurisprudencia se puede observar que se hizo referencia a la **indivisibilidad que opera en el juicio de garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio**, es decir, que en ese criterio no se utilizó la técnica y la indivisibilidad como lo hizo este Pleno de Circuito para restringir la acción de amparo, sino para considerarlo como un supuesto independiente y excepcional a los actos en procedimiento seguido ante autoridades administrativas.

Así, esas jurisprudencias debieron observarse para resolver esta contradicción de tesis o al menos no debieron quedar excluidas, porque interpretaron respecto de la procedencia del amparo contra leyes –actualmente denominado contra



normas generales– que se aplican en un procedimiento seguido ante autoridades administrativas.

Luego, si se observa que en la jurisprudencia, el amparo contra leyes –actualmente denominado contra normas generales– se trató como supuesto independiente y excepcional, incluso considerando la indivisibilidad entre la norma y el acto de aplicación, de manera que era procedente contra los dos, entonces aquí debía justificarse por qué no debía tratarse de manera diferenciada.

Por ello, si en esta contradicción estaban relacionados los supuestos previstos en el artículo 107, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, el primero porque en todos los casos se promovió amparo contra normas y el segundo que asumió el Pleno de Circuito, no debió omitirse el primero, ni las jurisprudencias en las que se trató de las hipótesis del artículo 114, fracciones I y II, de la ley abrogada, similares a las vigentes.

Lo antes desarrollado sería suficiente para sustentar la existencia de los criterios jurisprudenciales vigentes en el mismo año dos mil coetáneos a los invocados en la ejecutoria, así como las razones por las cuales resultaba necesario visibilizarlos para justificar el orden metodológico adecuado a efecto de resolver la unificación de criterios.

Sin embargo, para resolver esta contradicción no se realizó tal estudio, no obstante que las jurisprudencias interpretaron sobre el supuesto de procedencia del amparo contra normas generales de manera independiente reconocido en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo y que no avalan la aplicación restrictiva de otro supuesto como en el caso se hizo al aplicar la fracción III, inciso b), del mismo artículo.

Y lo anterior resulta más claro si se tiene presente que la jurisprudencia de la Segunda Sala antes invocada fue materia de la contradicción de tesis 29/2000-PL, resuelta en ejecutoria de fecha 17 de junio de 2003, y el Tribunal Pleno la declaró sin materia, pero ilustran las razones medulares que se expusieron en la ejecutoria de esa contradicción de tesis que fueron:

"... En el expediente que se examina, aparece que la Primera Sala consideró, básicamente, que cuando se impugna la inconstitucionalidad de una ley junto con su acto de aplicación dictado dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio llevado a cabo por autoridades distintas a tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo debía promoverse contra el primer acto de aplicación que dicho acto cause un perjuicio irreparable al quejoso, lo que ocurre cuando afecta de manera directa e inmediata algún



derecho sustantivo, pues de lo contrario, el quejoso deberá esperar a que se dicte la resolución definitiva en ese procedimiento, oportunidad en la que puede atacar ésta y las violaciones cometidas en la secuela procesal, así como la ley aplicada, en virtud de que el juicio constitucional está regido, entre otros, por el principio de definitividad; de ahí que aplicando analógicamente la regla establecida en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, estima que la hipótesis de la fracción II del propio precepto, debe regirse por el mismo principio, esto es, que únicamente son susceptibles de impugnarse en el amparo las resoluciones definitivas o los actos que causen un perjuicio irreparable.

"De los precedentes que conforman la denuncia de contradicción de criterios a que este toca corresponde, aparece que dicha Primera Sala, con base en las consideraciones acabadas de sintetizar, emitió la tesis jurisprudencial siguiente:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: VIL (sic), mayo de 1998

"Tesis: 1a./J. 29/98

"Página: 150

"AMPARO INDIRECTO. PROMOVIDO CONTRA UNA LEY APLICADA EN UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, PROCEDE EL SOBRESIEMIENTO SI EL QUEJOSO RECLAMA ÚNICAMENTE LA AFECTACIÓN DE DERECHOS PROCESALES Y NO SUSTANTIVOS. Para que el juicio de garantías proceda de manera inmediata contra una ley aplicada dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, sin necesidad de esperar a que éste culmine, es menester analizar si el acto de aplicación tiene una ejecución de imposible reparación, porque los efectos legales y materiales alcanzan a afectar al quejoso de manera cierta e inmediata en algún derecho sustantivo, que no sea susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreparablemente la violación. De lo contrario, si la parte quejosa únicamente alega que se afecta su posibilidad de defensa, implicando cuestiones meramente procesales, el juicio resulta improcedente y debe sobreseerse con fundamento en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 114, fracción IV, ambos de la Ley de Amparo, pues en este caso, atendiendo al principio de definitividad, la acción procede hasta que se dicte la resolución definitiva con la cual culmine el procedimiento, momento en que se podrán combatir tanto la ley, como el procedimiento mismo, y la resolución final.'



"Por su parte, la Segunda Sala estimó lo contrario, pues consideró que en caso de reclamarse en amparo la inconstitucionalidad de una ley con motivo de un acto dictado dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio ante autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativas o del trabajo, el amparo debe plantearse, sin excepción, contra el primer acto de aplicación, pues de lo contrario, se tendrá por consentida la norma jurídica.

"De las resoluciones reproducidas en los resultandos de (sic) ejecutoria correspondientes a la Segunda Sala dieron lugar a que se dictara la jurisprudencia que enseguida se transcribe:

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: VII, febrero de 1998

"Tesis: 2a./J. 1/98

"Página: 130

"AMPARO CONTRA REGLAMENTOS. ES PROCEDENTE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO Y ÉSTA CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. El artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo establece que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos que la ley de la materia le concede. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de un reglamento en perjuicio del promovente y se reclama también éste, surge una excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II citada, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En ese supuesto, el amparo procede tanto contra el reglamento como contra su primer acto de aplicación, conforme a la fracción I del ordenamiento legal mencionado.'

"Los criterios antes resumidos y las tesis que de ellos derivaron, ameritarían estimar, en principio, que sí se produce la contradicción de criterios entre las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, este Tribunal



Pleno toma en consideración que a la fecha, la Primera Sala ha variado el criterio jurisprudencial citado y ha asumido uno similar al de la Segunda Sala, en el sentido de que en el amparo contra leyes promovido con motivo de una resolución dictada dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio y que no provenga de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, **procede contra el primer acto de aplicación de la ley, con independencia de que dicho primer acto de aplicación cause o no un perjuicio irreparable al quejoso** y sin tener que esperar a que se dicte la resolución definitiva en ese procedimiento, lo que conduce a considerar que dicho cambio de postura lleva a la convicción de que ha desaparecido la contradicción de criterios denunciada y, por ende que ya no existe materia sobre la cual deba resolverse la misma.

"Lo anterior es así, si se toma en consideración que con posterioridad a (sic) recepción de la denuncia ocurrida el cuatro de mayo de dos mil, esto es, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, estando ausente el Ministro Juventino V. Castro y Castro, la Primera Sala aprobó la jurisprudencia 1a./J. 35/2000, con la que tácitamente dejó insubsistente el diverso criterio jurisprudencial participante en esta contradicción, e identificado con el número de tesis 1a./J. 29/98, anteriormente transcrita, lo cual se evidencia con la reproducción de la tesis actual, que dice:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XII, diciembre de 2000

"Tesis: 1a./J. 35/2000

"Página: 133

"AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XV y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, se advierte que dichos preceptos tienen como objetivo primordial determinar la procedencia del amparo indirecto, sólo contra una resolución definitiva, entendiéndose ésta como aquella que sea la última, la que ponga fin al asunto; y que para estar en tales supuestos, deben agotarse los recursos ordinarios o medios de defensa, o



bien, todas las etapas procesales, en tratándose de actos emitidos en un procedimiento seguido en forma de juicio. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de una ley en perjuicio del promovente y se reclama también ésta, surge una excepción al principio de definitividad, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías, que impide el examen de la ley, desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En este supuesto, el juicio de amparo procede, desde luego, contra ambos actos, siempre y cuando esté demostrada la aplicación de la ley, de manera tal que no basta la afirmación del quejoso en ese sentido para que el juicio resulte procedente contra todos los actos reclamados.' (Énfasis añadido)"

De lo anterior destaca que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la contradicción quedó sin materia porque la Primera Sala varió su criterio jurisprudencial y asumió uno similar al de la Segunda Sala, en el sentido de que **en el amparo contra leyes promovido con motivo de una resolución dictada dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio y que no provenga de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, procede contra el primer acto de aplicación de la ley, con independencia de que dicho primer acto de aplicación cause o no un perjuicio irreparable al quejoso y sin tener que esperar a que se dicte la resolución definitiva en ese procedimiento.**

De lo que se sigue que expresamente se excluyó que el acto causara un perjuicio de imposible reparación, contrario a lo que se determinó en este Pleno de Circuito.

Incluso es más claro ver que el criterio que dejó insubsistente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 29/98, se intitulaba: "AMPARO INDIRECTO. PROMOVIDO CONTRA UNA LEY APLICADA EN UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO SI EL QUEJOSO RECLAMA ÚNICAMENTE LA AFECTACIÓN DE DERECHOS PROCESALES Y NO SUSTANTIVOS."

De encontrarse vigente esa jurisprudencia y siguiendo el mismo dogma que estableció este Pleno de Circuito de aplicar criterios de otras épocas, entonces ya estaba resuelta la cuestión y se habría presentado la inexistencia de esta contradicción conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para consulta electrónica con el registro digital: 172795, publicado en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 364, que dice:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI LOS CRITERIOS DIVERGENTES SE APOYAN, UNO EN UNA TESIS VIGENTE Y EL OTRO EN UNA SUPERADA POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. Es dable sostener la inexistencia de la contradicción de tesis cuando los criterios de los tribunales contendientes que constituyen su materia se apoyan, uno en una tesis vigente y el otro en una superada por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que su resolución no tendría algún fin práctico o jurídico."

Lo anterior, porque es claro que sobre el mismo punto de exigir la irreparabilidad en un procedimiento seguido ante autoridades distintas de las judiciales o jurisdiccionales ya estaba definido en jurisprudencia, pero no era factible aplicarla precisamente por el cambio de criterio.

En ese sentido no era dable que el Pleno de Circuito asumiera que se trataba de un punto jurídico para resolver libremente, sino que al existir dos jurisprudencias que ya no exigían una imposible reparación como supuesto de procedencia del amparo contra leyes aplicadas en un acto de procedimiento ante autoridades administrativas, al menos se debían tener presentes el momento de definir el criterio y con mayor razón cuando el Tribunal Colegiado de Circuito auxiliar resolvió y se apoyó en una de ellas.

Luego, cuando menos se debía observar la existencia de las dos jurisprudencias, una de las cuales retiró de la interpretación la condición de que un acto emitido en un procedimiento seguido ante autoridades administrativas tenía que resultar de imposible reparación, precisamente porque ahora el Pleno de Circuito considera lo contrario.

Por ello, es que se debió razonar cómo es que el supuesto de procedencia del amparo autónomo previsto en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, debía ser regido por una hipótesis distinta que está en la fracción III, inciso b), del mismo precepto legal que exige que el acto de procedimiento en el que se aplica una norma general debe generar efectos de imposible reparación, aun cuando existen jurisprudencias que sostienen lo contrario.

Pero no se siguió un rigor metodológico, porque incluso se soslayó la jurisprudencia 1a./J. 35/2000, invocada por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito que participó en la divergencia de criterios.

Por otro lado, aun en el supuesto de que no existiera algún desarrollo jurisprudencial, de manera que sí fuera una cuestión para dilucidar libremente por este



Pleno de Circuito, se anticipó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no restringe el amparo contra normas generales; luego, también se ha demostrado que sí había jurisprudencias sobre la cuestión jurídica, más allá de aquellas que sólo se refieren a la técnica de estudio, pero tampoco es factible generar una norma artificial que no estableció el legislador, quien es el facultado para limitar un supuesto como lo hizo expresamente en el artículo 107, fracción IX, de la Ley de Amparo.

Por tal motivo, cabe recapitular que este Pleno de Circuito acudió dogmáticamente a una analogía con la procedencia prevista para los actos en juicio, según el fragmento de la ejecutoria que dice:

"... Como puede verse, nuestro Alto Tribunal estableció que a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V,¹³ *(cuyo contenido es prácticamente idéntico al inciso b) de la fracción III de dicho numeral previamente transcrito, con la única salvedad de que dicha hipótesis se refiere a los actos ocurridos en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio)*, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden "... *los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;*"; por lo que podía afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, **es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo;** además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas."

Sin embargo, la regulación de la procedencia de la acción constitucional en contra de actos de un juicio, se adopta en un sistema específico previsto en la Ley de

¹³ **Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



Amparo, en el que no están incluidos los procedimientos seguidos ante autoridades administrativas.

Es por ello que, al utilizarse la analogía, aunque fuera sólo respecto de la concepción de un acto irreparable, lleva necesariamente a exponer por qué no es posible identificar un supuesto con otro para restringir el amparo contra normas generales.

La procedencia del amparo en contra de actos dentro de juicio está sistemáticamente regulada en la Ley de Amparo, cabe citar los artículos 107, fracción V, y 170, que disponen:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, 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.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

"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 o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.



"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de Control." (Énfasis añadido)

Es claro que cuando se trata de actos dentro de juicio sólo es procedente el amparo cuando se reclaman aquellos que generan efectos de imposible reparación, pues así está expresamente previsto en el marco jurídico señalado.

Pero tratándose de normas generales aplicadas en los actos procesales la regla no es la misma, es decir, no sólo se concreta a actos que generan imposible reparación, pues admite una valoración que incluye la **constitución de violaciones procesales relevantes**, pues así se encuentra expresamente señalado en el texto por el legislador.

De lo que se sigue que incluso en el amparo contra leyes aplicado en actos dentro de un juicio se pueden actualizar dos supuestos de procedencia; a saber: 1. Actos de imposible reparación; y, 2. Actos que constituyan violaciones procesales relevantes.

De lo contrario la ley expresamente indica que deberán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

Esos aspectos no se encuentran previstos en el artículo 107, fracción III, incisos a) ni b), de la Ley de Amparo en el que se apoyó el Pleno de Circuito para resolver esta contradicción de tesis.

Esa regulación debía tenerse presente si se concluyó en aplicar extensivamente reglas de procedencia que no están expresamente previstas en la ley para el amparo contra normas generales en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo.

Incluso, cabe mencionar que el Tribunal Colegiado de Circuito auxiliar, en una de las ejecutorias destacó algunas cuestiones relevantes, pero se invisibilizaron, ya que sólo se determinó por el Pleno de Circuito que la contradicción de tesis se reducía a ponderar si el aviso de existencia de proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco generaba efectos de imposible reparación o no.

Esa cuestión acerca de que la publicación del aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal no generaba



efectos de imposible reparación en el procedimiento en el que fueron aplicadas las normas generales, era una cuestión que en sí misma podría ser incontrovertible, visto en sí mismo como acto reclamado.

Sin embargo, no fue suficiente, tanto así que se puede ver en la ejecutoria que el Pleno de Circuito realizó la apreciación de los artículos 46, 49, 54, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, para establecer su contenido, cuando si se entendía conforme a las premisas fijadas por el mismo Pleno de Circuito para la contradicción de tesis, las normas quedaban excluidas y era innecesario hacerlo; visto de esa manera sólo se incurrió en cierta incoherencia al resolver.

El punto es que aun cuando se hubiera expuesto en la ejecutoria, que la unificación de criterios se apoyaba en el aforismo jurídico de analogía que reza: "donde existe la misma razón debe existir la misma disposición" en sus expresiones latinas ***ubi eadem est ratio, esdem est o debet ese juris dispositio***; entonces debía observarse que en la aplicación de normas dentro de actos en juicio hay la posibilidad de plantear el amparo indirecto tanto contra **actos que generan imposible reparación** como contra los que **constituyan violaciones procesales relevantes**.

Ese aspecto que se actualizaría como condición y que no se limita a la imposible reparación, es decir, que no bastaba invocar la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.),¹⁴ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocada en la ejecutoria, de rubro (sic): "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", ya que no es aplicable a un caso de amparo indirecto en contra de normas generales, sino de un acto procesal específico que no corresponde a la materia de la presente contradicción de tesis.

Por otro lado, en la ejecutoria se utilizó como apoyo literalmente lo siguiente:

"... Precisado lo anterior, ahora es oportuno transcribir el contenido de los artículos 61, fracción XXIII, y 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, que son del tenor siguiente:

¹⁴ La jurisprudencia es visible en la página 39, del Libro 7, Tomo 1, junio de 2014, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2006589.



"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"**XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

Al respecto, cabe señalar que también se omitió considerar que en el mismo artículo 61 de la Ley de Amparo se fija una regla especial sobre el juicio en contra de normas generales, en la fracción XIV, que dispone:

"... **XIV.** Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquel al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento."

El supuesto se refiere expresamente a las normas generales y si se lee detenidamente el párrafo segundo, se deberá considerar consentida una norma aplicada cuando no se promueva amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

Lo anterior es claro, se refiere a normas generales y su aplicación respecto de la cual la consecuencia es tener por consentida una norma general aplicada



en cualquier acto cuando no se promueve el amparo dentro del término de quince días; luego, específicamente se prescribe que si se trata de una resolución respecto de la que proceda amparo directo, que no es el caso de esta contradicción de tesis, se debe estar a las normas que lo regulan.

De tal forma que en esa disposición no se encuentra regla que restrinja la procedencia del amparo contra normas generales que se aplican en un procedimiento, hasta la última resolución o que deba generar una imposible reparación que son los dos supuestos a que se refiere el artículo 107, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Amparo.

Es por ello, que al generar un criterio sin ocuparse de las normas que se refieren a los supuestos del amparo contra normas generales, se aprecia un estudio sesgado en la ejecutoria del Pleno de Circuito, porque sólo se invocó el supuesto genérico de la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, pero se omitió expresamente la exclusión de la fracción XIV.

De manera que, si una jurisprudencia debe generar la seguridad jurídica, entonces debe pronunciarse sobre todos los elementos involucrados, en el caso cuando menos se debía razonar por qué no resultaba aplicable ese supuesto de improcedencia previsto en la fracción XIV del artículo 61, cuando de su lectura lleva a las personas a promover el amparo contra normas generales a partir de su aplicación con la finalidad de evitar que se considere consentido, ya que de lo contrario, al esperar la última resolución por considerar que el acto no genera una imposible reparación, implicaría tenerlo por consentido.

Así, adquiere sentido todo lo expuesto en este voto para sostener que en el desarrollo de la ejecutoria se invisibilizaron las normas constitucionales, las jurisprudencias que trataban del supuesto específico, aunque de la ley abrogada coetáneas a las que se invocaron para la unificación de criterios, resultaban de observancia por tratar especialmente la cuestión jurídica de la que se ocupó este Pleno de Circuito; así como tampoco se analizaron las distintas normas de la Ley de Amparo que regulan el caso especial.

Sólo resta añadir que hubo ciertas particularidades en los asuntos que dieron origen a esta contradicción de tesis que fueron omitidas y que podrían considerarse como supuestos diferenciados, ya sea por imposible reparación, por violación relevante o por considerar un amparo promovido por terceros extraños al procedimiento.

Ante esas razones, disiento del criterio adoptado por la mayoría.



El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2000 y la tesis de rubro: "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION." citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 235 y *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 251, con números de registro digital: 191311 y 232361, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. EL AVISO DE EXISTENCIA DEL PROYECTO DE DECLARATORIA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA RELATIVA AL "ÁREA ESTATAL DE PROTECCIÓN HIDROLÓGICA SIERRA EL CUALE", NO ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron de manera diferente al analizar si el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal relativa al "Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale", publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el 10 de enero de 2017, constituye o no un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de



Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro del procedimiento administrativo para la declaratoria de área natural protegida de referencia.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito establece que el aviso de existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida relativa al "Área Estatal de Protección Hidrológica Sierra El Cuale", no es un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido contra los artículos 46, 54, 54 Bis, 55, 56 y 57 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación dentro del procedimiento administrativo para la declaratoria del área natural protegida de referencia.

Justificación: El citado aviso no constituye un acto de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo indirecto, ya que no afecta materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, debido a que no impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente sobre la propiedad o posesión de los predios que se encuentran dentro del polígono de esa área o de los beneficios inherentes a la propiedad o posesión de los mismos, toda vez que de su contenido se advierte que el objeto del aviso es hacer del conocimiento del público en general la existencia del proyecto de declaratoria de área natural protegida de competencia estatal, para que en un plazo de sesenta días naturales siguientes a la publicación del aviso, las instituciones, organismos especializados y habitantes de los Municipios en cuya circunscripción territorial se localiza el área a la que se refiere el proyecto de declaratoria, tengan conocimiento del mismo y oportunamente concurren a manifestar lo que a sus intereses convenga, pudiendo ofrecer todos los elementos de prueba que justifiquen su intención, siempre y cuando no sean contrarias a la moral y a las buenas costumbres, porque de no hacerlo, se les tendrá por conformes con los términos del proyecto de declaratoria de área natural protegida. Por lo tanto, el aviso aludido no impone a los propietarios o posesionarios alguna restricción sobre los derechos que tienen sobre sus predios, de ahí que las posibles afectaciones que pudiera originar dicho aviso, como pudiera ser alguna violación a los derechos de audiencia, defensa o debido proceso, sólo podrían afectar derechos de natura-



leza formal o adjetiva, cuya afectación material sólo dependerá de si llega o no a trascender al desenlace del procedimiento administrativo que se inició para la declaratoria de área natural protegida mencionada.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.
PC.III.A. J/101 A (10a.)

Contradicción de tesis 14/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas (en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito) y los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 22 de marzo de 2021. Mayoría de seis votos de los Magistrados Jorge Héctor Cortés Ortiz, Gloria Avecia Solano, Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos, César Thomé González, Claudia Mavel Curiel López y Lucila Castelán Rueda, quien reservó su derecho de formular voto concurrente. Disidente: Mario Alberto Domínguez Trejo, quien formuló voto particular. Ponente: Claudia Mavel Curiel López. Secretario: Roberto Valenzuela Cardona.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el amparo en revisión 233/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (cuaderno auxiliar 513/2018), el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 102/2017, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 85/2017, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 336/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 14/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ESTUDIO EN PSICOLOGÍA PRACTICADO DURANTE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA EN EL PROCESO PENAL A UN MENOR DE EDAD VÍCTIMA DE DELITO, A CARGO DEL PERITO OFICIAL PUES, POR REGLA GENERAL, ES ÚNICO E IRREPETIBLE, SIN QUE ELLO LIMITE LOS DERECHOS DE DEFENSA, IGUALDAD PROCESAL Y OPORTUNIDAD PROBATORIA DEL DEFENSOR Y DEL IMPUTADO.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA NEGATIVA DE DESAHOGAR EL MEDIO DE PRUEBA RELATIVO A LA OPINIÓN PERICIAL, EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA, PUES NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN AL NO TRASTOCAR LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DE DEFENSA, IGUALDAD PROCESAL Y DEBIDO PROCESO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 7/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO, AMBOS DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 23 DE MARZO DE 2021. UNANIMIDAD DE SIETE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ RAYMUNDO CORNEJO OLVERA (PRESIDENTE), MANUEL ARMANDO JUÁREZ MORALES, JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RUIZ, ABRAHAM CALDERÓN DÍAZ, JULIO RAMOS SALAS, RICARDO MARTÍNEZ CARBAJAL Y REFUGIO NOEL MONTOYA MORENO, QUIEN FORMULA VOTO CONCURRENTES. PONENTE: JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RUIZ. SECRETARIA: MARTHA CECILIA ZÚÑIGA ROSAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. COMPETENCIA.

7. Competencia. Este Pleno de Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, pues no obstante la reforma al artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo del



presente año, por virtud de la cual no subsiste la competencia de este Pleno de Circuito para conocer de criterios contradictorios entre los sustentados por Tribunales Colegiados del propio Circuito, otorgándose ahora tal facultad a los Plenos Regionales, sin embargo, en esta fecha se acordó por unanimidad de votos, la conservación de la competencia para tramitar y resolver el presente asunto, hasta en tanto entre en vigor la legislación secundaria, de conformidad con lo establecido por el transitorio segundo de la indicada reforma constitucional; por tanto, se funda la actuación del Pleno de Circuito, con base en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los Acuerdos Generales 8/2015 y 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero y quince de diciembre.

SEGUNDO. LEGITIMACIÓN.

8. Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por un Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito.

TERCERO. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS.

9. En principio, debe destacarse que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

10. Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno del Máximo Tribunal de Justicia del País, con el título y subtítulo (sic):¹ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE

¹ Tesis P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.



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."

11. 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.

12. 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, tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, 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.

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

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

B) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la



interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

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

14. Condiciones que se reflejan en las jurisprudencias 1a./J. 23/2010 y 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala del Alto Tribunal, con los títulos y subtítulos (sic): "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."² y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."³ respectivamente.

15. En ese sentido, es conveniente precisar las consideraciones en que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes basaron sus resoluciones, las que servirán para dar respuesta a la interrogante relativa a si existe o no una contradicción de criterios.

A. CRITERIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

16. El referido Tribunal Colegiado de Circuito en la parte que interesa, resolvió el amparo en revisión penal 654/2019, que confirmó la sentencia recurrida que sobreyó el juicio de amparo.

17. El acto reclamado fue la audiencia de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, en la que el Juez de Control determinó negar el auxilio al quejoso para recabar las baterías de prueba que sirvieron de base para la elaboración del dictamen en materia de psicología practicado a la menor víctima.

² Tesis 1a./J. 23/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo 2010, página 123, con número de registro digital: 165076.

³ Tesis 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077.



18. En el juicio de amparo indirecto se decretó el sobreseimiento, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que el acto reclamado no era de imposible reparación ni afectaba derechos sustantivos.

19. El Tribunal Colegiado de Circuito ubicó el acto reclamado en la etapa de investigación formalizada.

20. Entre otros criterios, se apoyó en la decisión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al estudiar el nuevo texto del artículo 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), con el título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

21. Estimó que el acto reclamado es una determinación de naturaleza procesal relacionada con el descubrimiento probatorio que establece el artículo 337 del código adjetivo penal nacional.

22. Afirmó que no impide o restringe el ejercicio de alguno de los derechos fundamentales tutelados constitucional y convencionalmente, como son: la vida, la integridad personal, la libertad, la propiedad, etcétera, sino que constituye, en todo caso, una posible violación adjetiva o procesal cometida dentro del procedimiento de origen que puede desaparecer, sin dejar huella en la esfera jurídica del inconforme, si obtiene sentencia favorable, caso en el cual no ocasionará agravio alguno a su esfera de derechos.

23. Se agregó que la eventual violación al derecho fundamental de defensa sólo podría apreciarse cuando se dicte la sentencia definitiva donde se analizaría si fue ajustada a derecho o no la valoración de los medios de prueba ofrecidos por la representación social, si ello repercutió en el sentido del fallo en perjuicio de los inconformes, lo que en ese momento no podía dilucidarse.

24. También se destacó el contenido del artículo 372, segundo párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y el criterio 1a. XII/2016 (10a.) de



la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se identifica con el título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO CIVIL. EL JUEZ DEBE DAR OPORTUNIDAD A LAS PARTES QUE LO SOLICITEN, PARA HACER COMPARECER E INTERROGAR A LOS PERITOS CON RESPECTO A LOS DICTÁMENES QUE RINDAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)."

25. Al respecto se ponderó que en materia penal existe la obligación de que los Jueces permitan a la defensa del inculpado al interrogar a testigos, y aun a peritos, en las comparecencias respectivas, o cuando menos, la obligación de que en las propias comparecencias, puedan formularse observaciones a las personas que como testigos expertos o peritos, aportarán al juicio opiniones relevantes para el sentido de la resolución que se emita.

26. A partir de esa premisa, se dijo que el desahogo de las diligencias de ratificación de los dictámenes periciales, es hasta el juicio oral cuando se permite a los quejosos y su defensa, interrogar a los expertos o, en su caso, formular las observaciones pertinentes en relación con su opinión técnica, por lo que incluso la defensa podrá estar igualmente apoyada de expertos en el tema que se debate. Ello, en respeto del principio de contradicción, aplicado a la prueba pericial, que forma parte de las garantías de debido proceso que deben respetarse en la materia penal, toda vez que el valor probatorio puede ser desestimado por el Tribunal de Enjuiciamiento al dictarse sentencia, siendo, en todo caso, hasta ese momento en que le cause una afectación de imposible reparación.

27. De modo que el artículo 372 del Código Nacional de Procedimientos Penales debe ser interpretado conforme al apartado A, fracción V; apartado B, fracción IV; y apartado C, fracción II, del numeral 20 de la Constitución Federal, que establecen el principio de igualdad, al garantizar que en el procesamiento penal, por un lado el Ministerio Público y la víctima y, por otro, el imputado y su defensa tendrán "igualdad procesal" para sostener sus respectivas hipótesis, lo cual desarrolló al enunciar sus derechos y estructurar el nuevo sistema, estableciendo, en esencia, que desde la investigación inicial contarán con el derecho de intervenir en el proceso penal, en todas sus etapas, y en el caso del imputado, de recibirle los testigos y demás datos de prueba que ofrezca.

28. En ese sentido, de la interpretación sistemática del mencionado artículo 372, con los diversos 66, párrafo segundo y 115, párrafo segundo, del Código



Nacional de Procedimientos Penales, sostuvo que tales preceptos otorgan, por igual, a las partes procesales, la posibilidad de intervenir en el desahogo de las audiencias para manifestar, alegar o argumentar lo que a su interés convenga, independientemente de la participación que el defensor tenga en el juicio, en resguardo de los derechos de su representado.

29. Se agregó que el artículo 8.2, inciso f), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos da un mayor alcance, pues establece como un derecho humano, plenamente exigible, el derecho a interrogar en el proceso a los atestes de cargo, lo que evidentemente se traduce en la posibilidad de someter a contradicción la declaración del testigo o perito con inmediación del Juez.

30. Lo mismo dijo el Tribunal Colegiado de Circuito sobre lo dispuesto en el artículo 14.3, inciso e), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a interrogar o hacer interrogar a los testigos o peritos de cargo.

31. En consecuencia, resolvió que el derecho de defensa se actualiza y, por ende, se pudiera afectar, hasta el debate en el juicio oral, cuando la defensa y el imputado tienen la oportunidad de cuestionar la declaración del perito.

32. Lo anterior se consideró especialmente evidente cuando la víctima del delito resulta ser un menor de edad y se pretende obtener una prueba relacionada con un dictamen psicológico lo cual podría implicar una revictimización.

33. Con apoyo en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México el veintiuno de septiembre de ese mismo año, de la que deriva el principio relativo al reconocimiento de la persona humana en su niñez, particularmente los artículos 1 al 41 que enuncian los derechos para la niñez, se resaltó que en el sistema jurídico mexicano aparece el concepto "interés superior de la niñez", contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que en todo momento las políticas, acciones y toma de decisiones con esta etapa de la vida humana, tendrán que realizarse de modo tal que, en primer término, se busque el beneficio directo del niño o niña a quien van dirigidas.



34. Luego, se refirió a que en el caso de las víctimas como los menores o de aquellas que fueron sujetas a una agresión sexual o malos tratos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 1072/2014, señaló, esencialmente, que la revictimización implicaba una amenaza contra su seguridad y con consecuencias negativas en su persona a largo plazo, como la presencia de sentimientos nocivos (miedo, autocompasión y/o culpabilidad), sensación de impotencia personal e, incluso, efectos traumáticos que le impedían lograr un sano y pleno desarrollo a lo largo de su vida. Criterio que corresponde a la tesis 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.), con el título y subtítulo: "MENORES (sic) DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SALVAGUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN."

35. Por lo tanto, de permitirse que la defensa del imputado integre una prueba igual a la que ya fue recaba (sic) por el Ministerio Público (valoración psicológica de la menor víctima) vulneraría el interés superior del menor en el sentido de que las entrevistas ocasionan una revictimización.

36. Así, para evitar someter a la menor víctima a la presencia de esos sentimientos nocivos, la prueba al respecto debe ser única, misma que, como se explicó anteriormente, podrá ser controvertida hasta el debate en juicio oral y en su caso, la eventual violación al derecho fundamental de defensa sólo podrá apreciarse cuando se dicte la sentencia definitiva en el amparo directo que se promueva, donde se podrá analizar si fue ajustada a derecho o no la valoración de los medios de prueba ofrecidos por la representación social, incluido el dictamen psicológico.

B. CRITERIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, CON SEDE EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA.

37. En sesión de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, resolvió el recurso de revisión número 186/2017, en el que revocó la sentencia recurrida y negó el amparo solicitado.

38. El acto reclamado consistió en la resolución dictada por la Juez de Control que negó la petición de la diligencia de investigación consistente en realizar a la menor una valoración por peritos en psicología propuestos por el



imputado, esto debido a que con anterioridad se había practicado una pericial por peritos adscritos a la Fiscalía General del Estado.

39. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo por considerar que no es un acto de imposible reparación, en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, este último interpretado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.

40. Contrario a lo resuelto por el a quo, precisó que el acto reclamado sí causa un daño de imposible reparación, pues al confirmar la negativa en el auxilio para la diligencia en cuestión –ocurrido en la etapa de investigación formalizada–, implica que el imputado ya no podrá prepararla en esa etapa [ante la imposibilidad de hacerlo por sus propios medios de acuerdo al caso concreto], de manera que a pesar de que nada le impida ofrecerla en la audiencia intermedia, aun de admitirse, la realidad jurídica es que ante su falta de preparación, no podrá ser desahogada en juicio.

41. Bajo esa premisa, la negativa en cuanto al auxilio para preparar la prueba, tampoco podrá hacerla valer como violación mediante el recurso previsto contra la sentencia definitiva, ni aun mediante el juicio de amparo directo que contra ella se promoviera.

42. Se explicó que de acuerdo a los lineamientos que al respecto estableció la superioridad, el quejoso, en la etapa de investigación formalizada, solicitó al Ministerio Público el auxilio para obtener una prueba pericial para examinar a la víctima, lo cual le fue negado y, ante ello, previo a la audiencia intermedia, acudió ante la autoridad judicial para hacer valer su inconformidad contra la determinación del fiscal, a lo cual el órgano jurisdiccional responsable confirmó la decisión de la representación social, lo que dio lugar a que contra esta última determinación, el disconforme promoviera juicio de amparo indirecto.

43. Bajo ese contexto, resultó claro que el acto reclamado ocurrió dentro de la etapa de investigación formalizada, esto es, antes de la audiencia intermedia; además de que ya había un pronunciamiento por la autoridad judicial en el sentido de confirmar la negativa de la recepción de una prueba a favor del imputado.



44. Por lo que al tratarse del sistema penal acusatorio y oral, caracterizado por la independencia de las etapas que lo integran, incluso, con distinto juzgador quien la lleva a cabo, ya no puede considerarse lo desahogado en una previa; por tanto, no podía estimarse en forma general que las violaciones que se cometan en una etapa no sean de imposible reparación.

45. Para efecto de poner en evidencia la imposible reparación de las violaciones alegadas en cuanto al acto concreto, consideró conveniente precisar que no toda clase de medios de prueba deben ser preparados –para juicio– en la etapa de investigación formalizada.

46. Ello, porque habrá supuestos en los que bien pueda tratarse de un testigo, una documental, incluso una pericial que el imputado esté en aptitud de obtener por sus propios medios y, ante ello, válidamente prepare sus medios de prueba y se limite a su ofrecimiento en la audiencia intermedia a fin de que el juzgador determine si resulta procedente que se desahoguen en juicio.

47. Por ejemplo, si se tratare de una documental privada en poder del imputado, o bien, una documental pública de la cual pueda obtener sin auxilio una copia certificada; también de un testimonio de cargo que pueda presentar voluntariamente, incluso, si no pudiera o si se trata de uno de cargo, puede solicitar, al ofrecer la prueba, el auxilio de la autoridad judicial a fin de que sean citados a declarar en juicio –si la prueba llegase a ser admitida–; también, si se refiere a una pericial sobre la persona del propio imputado, no tendría dificultad alguna para que su perito lo examinara, por ende, para desahogarla en la etapa de juicio, previa su admisión en la audiencia intermedia.

48. Agregó que todos esos casos, son ejemplos de medios de prueba que no requieren para su preparación u obtención el auxilio del Ministerio Público en la etapa de investigación formalizada, de manera que su negativa para ese efecto, no involucraría una imposibilidad para que el imputado las preparara por sus propios medios.

49. No obstante, estimó que habrá otros casos en los que sí se requiera dicho auxilio, pero además, que su preparación forzosamente deba tener verificativo en la etapa de investigación formalizada, porque ya no sería posible en una etapa posterior.



50. Lo anterior consideró, tiene cabida en el caso, donde se solicitó el auxilio para desahogar una pericial sobre una persona diversa al imputado (menor de edad) y la cual no puede preparar por sus propios medios.

51. No se soslayó que nada impide al imputado que ofrezca la misma pericial en la audiencia intermedia [sobre la persona de la víctima], pero se dijo, que la realidad aun en el hipotético de que le fuere admitida, no podría desahogarla en juicio, por su falta de preparación y la imposibilidad que tiene para hacerlo por sí.

52. Esto es, aun cuando nada le impida ofrecer la prueba pericial en la audiencia intermedia, lo cierto es que:

53. • Existe determinación judicial en el sentido de confirmar la negativa del auxilio del Ministerio Público para la valoración psicológica de la menor víctima.

54. • En la audiencia intermedia no puede preparar la prueba, pues la misma se ciñe al ofrecimiento y admisión de pruebas, así como a la depuración de los hechos controvertidos que serán materia de juicio oral.

55. • Inclusive, de admitírsele, posterior a esa etapa y antes del juicio, el imputado no podría por sus propios medios –perito– obtener la valoración de la menor víctima, por las circunstancias ya expuestas.

56. • En la etapa de juicio, no estaría en condiciones de desahogar la pericial, pues ésta se sujeta únicamente al interrogatorio y contrainterrogatorio.

57. Así las cosas, se advirtió la irreparabilidad del acto reclamado, pues **se dejaría al imputado en estado de indefensión**, porque el desarrollo de la pericial en juicio, se limita al interrogatorio y contrainterrogatorio de las partes, sin que sea posible que el experto valore psicológicamente a la menor víctima; de manera que la única etapa donde podría preparar esa prueba sería en la de investigación formalizada y con auxilio del Ministerio Público; por tanto, consideró procedente el amparo indirecto.

58. Lo antes expuesto se corroboró al tenor del artículo 361 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, pues dispone que los peritos



en la audiencia de juicio oral deberán ser interrogados personalmente, y su declaración no podrá sustituirse por lectura; además, que su declaración se sujetará al interrogatorio de las partes, quienes intervendrán en un orden específico y, después, el tribunal podrá interrogar a los peritos e incluso autorizar un nuevo interrogatorio.

59. Bajo ese contexto, la norma delimita el desahogo de la pericial en juicio, al respectivo interrogatorio y conainterrogatorio, de modo acorde con el sistema, la pericial debe estar debidamente preparada en juicio, esto es, no existe la posibilidad de que en la audiencia el perito examine la cosa, el hecho o la persona, sino que ello debió necesariamente ocurrir antes; siendo, en el caso, el momento oportuno la etapa de investigación formalizada.

60. Se estimó que considerar lo contrario, implicaría una restricción al derecho de defensa del imputado al dejarlo en estado de indefensión, porque la violación alegada no puede ser reparada en otro momento procesal, al concluirse la etapa donde naturalmente debe prepararse ese medio de prueba, conforme al artículo 287 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, esto es, la etapa de investigación formalizada.

61. Además, el código procesal penal no prevé algún medio de defensa ordinario para combatir el acto reclamado; si bien se encuentran previstos en el capítulo de recursos –artículo 399– el de revocación, apelación, casación y revisión, los mismos señalan expresamente en qué casos son procedentes, sin contemplar, cómo se ha dicho, el caso específico que una vez superada una etapa, exista la posibilidad de analizar lo sucedido en ella.

62. Aunado a que la recepción de las pruebas en el procedimiento penal acusatorio, constituye un derecho fundamental consignado en el artículo 20, inciso B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. Destacó que en la propia Constitución se reconoce a favor del imputado, el derecho a que se le reciban los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca para su defensa.

64. Por consiguiente, consideró incorrecto lo que señaló el a quo en la resolución combatida, en el sentido de que el quejoso puede hacer valer la viola-



ción que reclama, bien sea en el recurso contra la sentencia definitiva, o bien en el amparo directo que contra ésta se promueva.

65. Lo anterior es así, pues una vez dictada la sentencia en el juicio oral, si ésta fuera desfavorable a los intereses del recurrente, tiene a su alcance el recurso de casación, que puede concluir en la celebración de un nuevo juicio, enviando el auto de apertura de juicio oral a un tribunal competente, integrado por Jueces distintos a los que intervinieron en el juicio anulado, por lo que solo se invalida la audiencia de debate del juicio oral, no lo resuelto en la audiencia intermedia, pues el auto de apertura de juicio queda intocado.

66. Por tanto, si como se especifica en el artículo 423 del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, al ordenarse la celebración de un nuevo juicio, queda intocado (sic) auto de apertura de juicio oral, dictado por el Juez de Garantía (artículo 315 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua), por ende, estimó que no existía forma de que se volviera a analizar si la negativa del Juez de Control de realizar la diligencia de investigación en materia de psicología a la menor víctima, fue violatoria de derechos o no al imputado.

67. Ello es así, porque sólo procede reponer el procedimiento a partir de la audiencia de juicio, ordenando la celebración de un nuevo juicio, enviando el auto de apertura de juicio oral a un tribunal nuevo, el cual queda intocado, de manera que al superarse una etapa por otra, no hay forma de que se vuelva a revisar si la negación de realizar la diligencia de investigación fue conforme a derecho o no.

68. En el estudio de fondo, supliendo la queja, resolvió que para decidir si el acto reclamado es o no violatorio de derechos humanos, debía efectuarse un ejercicio de ponderación entre los derechos que se encuentran en colisión, esto es, el derecho de ofrecer pruebas del imputado, con el derecho de una menor a no ser revictimizada.

69. Siguiendo los argumentos de la ejecutoria que dio origen a la tesis 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el título y subtítulo: "MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SALVA-



GUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN.", así como la definición de la revictimización, tratándose de niñas y niños y adolescentes, establecida por la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe (UNODC ROPAN), a través de la Opinión Técnica Consultiva No. 001/2014, dirigida al Ministerio Público de la República de Panamá; además de la opinión de diversos instrumentos internacionales, entre éstos el artículo 12.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 10.1 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 6 de la Declaración de los Derechos Humanos y de la Salud Mental aprobada por la Federación Mundial de la Salud Mental, y el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concluyó que la salud física y mental de los menores es un derecho sustantivo que debe ser interpretado desde el interés superior del niño, lo que significa que las autoridades deben velar por la protección de la salud psicológica de los niños en cualquier acto que realicen en ejercicio de la potestad jurisdiccional.

70. Se apoyó en la interpretación que sobre el interés superior de los menores ha sido sustentada en la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el título y subtítulo (sic): "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO."

71. De ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la estabilidad emocional y su desarrollo en un ámbito libre de estrés, o como en el caso, al tratarse de un delito de índole sexual, evitar al máximo posible su revictimización.

72. Aplicó al respecto la jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL."

73. Destacó que la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en su artículo tercero dice: "*En todas las medi-*



das concernientes a los niños ... una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

74. Que así se desprende también de la tesis 1a. XLVII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el título y subtítulo (sic): "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."

75. Luego, el Tribunal Colegiado de Circuito abordó el derecho humano de acceso efectivo a una defensa adecuada, que tutela el artículo 20 constitucional y sostuvo que se entiende como la posibilidad material de allegarse de elementos probatorios tendentes a establecer el conocimiento de los hechos que se atribuyen al inculpado y, en su caso, la participación de éste en la comisión de los mismos, calificados como delictuosos.

76. Con base en el principio de proporcionalidad y juicios de valor denominados de idoneidad o adecuación, el de necesidad y el juicio de ponderación o proporcionalidad, concluyó que al ponderar los derechos humanos, se advirtió que el de la menor víctima debe protegerse, ya que el simple hecho de una nueva valoración psicológica conculca de manera irreparable su dignidad; en cambio, el procesado tiene alternativas a su alcance que puede ejercer plenamente para defenderse.

77. Luego, atendiendo a la obligación del Estado Mexicano de velar por el cumplimiento irrestricto de los derechos humanos, cuando existen menores involucrados, las decisiones judiciales deben analizar, primordialmente, su interés y estar inspiradas en lo que resulte más conveniente para su protección.

78. Resaltó que la menor tiene derecho a una protección especial, por ello, la tutela de sus derechos debe prevalecer como factor primordial de toda relación judicial de modo que, ante cualquier conflicto de intereses de igual rango, el interés moral y material de los menores debe tener prioridad sobre cualquier otra circunstancia que ocurra en cada caso.

79. Máxime si la petición del imputado se tradujo en que a la menor víctima se le sometiera a una nueva situación de estrés al verse cuestionada por peritos



en psicología; de ahí que existiera un potencial riesgo de afectación al derecho de los niños a la salud mental; por tanto, en atención a su interés superior, el juzgador debe procurar que no sean interrogados en más ocasiones que las necesarias para evitar, en la medida de lo posible, su revictimización o un impacto traumático.

80. Aplicó al caso la tesis P. XXV/2015 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES."

81. Asimismo, la tesis 1a. CCCLXXXV/2015 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación de título y subtítulo: "MENORES VÍCTIMAS DEL DELITO. DIRECTRICES EN LA PRÁCTICA JUDICIAL PENAL, ATENDIENDO A SU INTERÉS SUPERIOR."

82. Concluyó que aun cuando al imputado le asiste el derecho a proponer pruebas para su defensa, el hecho de que se le haya negado la diligencia de investigación consistente en el auxilio para preparar la pericial en psicología respecto de la menor víctima, no lo deja en estado de indefensión, pues éste cuenta con diversos medios de prueba a su alcance para contradecir la opinión del perito en juicio, pero sobre todo, tendrá la oportunidad de contrainterrogarlo y, en su caso, crear convicción favorable a sus intereses.⁴

⁴ De la ejecutoria respectiva, derivaron los siguientes criterios:

Tesis XVII.1o.15 P (10a.), *Gaceta al (sic) Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, «Libro 58» septiembre de 2018, p. 2476, con número de registro digital: 2017936, con el título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN PSICOLOGÍA PRACTICADA AL MENOR VÍCTIMA DEL DELITO. LA DETERMINACIÓN DEL JUEZ DE CONTROL EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA, QUE CONFIRMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE AUXILIAR AL IMPUTADO EN SU PREPARACIÓN, PARA SU POSTERIOR OFRECIMIENTO EN LA AUDIENCIA INTERMEDIA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA)".

Tesis XVII.1o.16 P (10a.), *Gaceta al (sic) Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, «Libro 58» septiembre de 2018, p. 2585, con número de registro digital: 2017963, bajo el título y subtítulo: "VALORACIÓN PSICOLÓGICA DEL MENOR VÍCTIMA DEL DELITO SEXUAL. SI SE LE PRACTICÓ UN ESTUDIO EN ESA MATERIA POR EL PERITO OFICIAL, ES IMPROCEDENTE QUE EL



Primer Requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

83. Este Pleno de Circuito considera que los Tribunales Colegiados con-
tendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la ne-
cesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para
llegar a una solución determinada, en los asuntos que se presentaron ante su
jurisdicción.

84. Lo anterior se advierte de las consideraciones que integran las resolu-
ciones emitidas por dichos órganos colegiados; por una parte, **el Primer Tri-
bunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa** sostiene que la negativa
de auxilio al quejoso para recabar prueba dentro de la investigación formaliza-
da, constituye una determinación de naturaleza procesal relacionada con el des-
cubrimiento probatorio en términos del artículo 337 del Código Nacional de
Procedimientos Penales, que no se traduce en un acto de imposible reparación
que trastoque los derechos sustantivos del imputado.

85. Por otra parte, **el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Cir-
cuito**, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, consideró que la negativa
a la petición del imputado de practicar una pericial, sí causa un daño de impo-
sible reparación, pues implica que ya no podrá prepararla en la investigación
formalizada por sus propios medios, pues si bien nada le impide ofrecerla en la
etapa intermedia, sin embargo, requiere del auxilio del Ministerio Público.

86. Por tanto, procede el amparo indirecto, debido a que se deja al impu-
tado en estado de indefensión, porque el desarrollo de la pericial en el juicio se
limita al interrogatorio y contrainterrogatorio de las partes y afirma que conside-
rar lo contrario implicaría una restricción al derecho de defensa, debido a que la
violación alegada no puede ser reparada en otro momento procesal, al concluir-
se la etapa donde naturalmente debe prepararse el medio de prueba.

JUEZ DE CONTROL CONCEDA AL IMPUTADO EL AUXILIO DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA QUE
EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA SE LE REALICE UNA NUEVA, A EFECTO DE
OBTENER UNA OPINIÓN POR DIVERSO PERITO, AL IMPLICAR UNA REVICTIMIZACIÓN O VICTI-
MIZACIÓN SECUNDARIA."



Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.

87. En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes existió diferencia con respecto a la resolución de semejante tipo de problema jurídico a resolver.

88. Como se destacó de la síntesis correspondiente, se advierte la existencia de un punto de toque entre los criterios emitidos por los órganos colegiados contendientes, pues el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa** consideró improcedente el juicio de amparo indirecto, cuando en la etapa de investigación formalizada se niega al imputado exhibir el soporte que sirvió para emitir un dictamen pericial, esto es, el descubrimiento probatorio; mientras el **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito** con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, resolvió la procedencia del juicio de amparo, cuando en dicha etapa se niegue al imputado el auxilio respecto a una diligencia de investigación para realizar una valoración pericial.

89. Así, resulta claro que ante semejante problema jurídico, los Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron de manera diferente, sin que resulte impedimento a lo anterior, la circunstancia de que los asuntos de los que derivan las investigaciones formalizadas se hayan tramitado aplicando legislaciones distintas, esto es, por lo que corresponde al amparo en revisión penal 654/2019, el Código Nacional de Procedimientos Penales y en cuanto al amparo en revisión penal 186/2017, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua, pues con ello no se modifica la naturaleza jurídica de los actos reclamados en el amparo indirecto que analizaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, que fue el punto determinante que los llevó a sus respectivas determinaciones.

90. Por tanto, es factible la confrontación, debido a que la normatividad procesal penal distinta no impacta ni establece alguna directriz diferente sobre los efectos que produce cuando el Juez de Control confirma la decisión del Ministerio Público que negó al imputado el descubrimiento probatorio, esto es, el acceso a los estudios previos en que se apoyó la prueba pericial o bien el desahogo de la prueba por sus medios pero mediante el auxilio del Ministerio Público.



91. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

92. Este Pleno de Circuito considera que los razonamientos en cada una de las resoluciones sintetizadas dan lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

93. ¿Es procedente el juicio de amparo indirecto contra la determinación del Juez de Control que confirma la decisión del Ministerio Público que negó al imputado el descubrimiento probatorio de los estudios en que se apoya la pericial oficial, así como el auxilio para desahogar una opinión pericial?

CUARTO: ESTUDIO DE FONDO.

94. La respuesta a la interrogante es en sentido negativo.

95. La materia de estudio en la presente contradicción de tesis se centra en la procedencia del juicio de amparo indirecto, cuando en la etapa de investigación formalizada, el acto reclamado se traduce en la resolución del Juez de Control que confirma la negativa al imputado que solicita el desahogo de la prueba pericial.

96. No obstante la diferenciación entre la denominación de las etapas procesales en términos del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el actual Código Nacional de Procedimientos Penales, ello no incide en el caso, debido a que con los elementos que aportan las sentencias de las que derivan los criterios contendientes, en ambos casos las peticiones del imputado se llevaron a cabo ante el Ministerio Público dentro de la etapa preliminar o de investigación formalizada, actualmente denominada inicial o complementaria, que concluye con el cierre de la investigación, para enseguida dar lugar a una nueva etapa que es la intermedia, puntualizando que esta última no se toma en cuenta para efectos de la presente decisión.

97. Aclarado tal aspecto jurídico, en primer lugar se hará referencia a la doctrina del Alto Tribunal respecto de los actos de imposible reparación para efectos del juicio de amparo indirecto.



98. El artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que tratándose de actos en juicio procederá el juicio de amparo cuando su ejecución sea de imposible reparación.⁵

99. Por su parte, el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo,⁶ prevé que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, y que se entenderán por éstos, los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

100. En relación con la referida porción normativa de la Ley de Amparo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 377/2013,⁷ determinó que para calificarse tales actos como irreparables, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio del derecho sustantivo involucrado, por lo que con su dictado no sólo produzcan lesiones jurídicas de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente lleguen a trascender al resultado del fallo.

101. Por lo que se sostuvo que el legislador secundario dispuso dos condiciones para promover el amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el juicio:

⁵ **"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

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

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y ..."

⁶ **"Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁷ En sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce. De esa resolución de contradicción de tesis resultó la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), con número de registro digital: 2006589, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de dos mil catorce, Tomo I, página 39, de título y subtítulo: "PERSONALIDAD EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."



A) Que se trate de actos "*que afecten materialmente derechos*", lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto de autoridad impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente; y

B) Que esos derechos revistan la categoría de "*sustantivos*", expresión que resulta antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento.

102. Ahora bien, en la materia penal que nos ocupa, entre otros, importa destacar algunos principios constitucionales y derechos humanos del imputado, establecidos en el artículo 20, apartado A, fracciones III y V, apartado B, fracciones IV y VIII, respectivamente, que disponen:

103. A. De los principios generales:

"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;"

"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;"

B. De los derechos de toda persona imputada:

...

"IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

"Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros



de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y"

104. Como se aprecia, los principios y derechos constitucionales enunciados guardan relación con la oportunidad de probar en materia penal, así como los derechos de defensa e igualdad procesal.

105. Por su relevancia es oportuno señalar que el Código Nacional de Procedimientos Penales distingue entre datos de prueba, medios de prueba y pruebas que las partes pueden aportar según la etapa del juicio.

106. Se establece que el dato de prueba es la referencia al contenido de un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado.

107. Los medios o elementos de prueba son toda fuente de información que permite reconstruir los hechos, respetando las formalidades procedimentales previstas para cada uno de ellos.

108. Asimismo, se denomina prueba a todo conocimiento cierto o probable sobre un hecho, que ingresando al proceso como medio de prueba en una audiencia y desahogada bajo los principios de intermediación y contradicción,



sirve al Tribunal de Enjuiciamiento como elemento de juicio para llegar a una conclusión cierta sobre los hechos materia de la acusación.⁸

109. Esta distinción es útil al caso, debido a que el desahogo del examen de personas, hechos, objetos o circunstancias relevantes a través de peritos o personas que posean conocimientos especiales sobre alguna ciencia, arte, técnica u oficio, adquiere formalidades distintas según se trate de un medio de prueba aportado en la etapa de investigación que nos ocupa, o bien, la prueba pericial ofrecida en la etapa intermedia y desahogada en el juicio oral.

110. En la etapa de investigación formalizada la opinión únicamente alcanza para que el Juez de Control enfrente la apreciación que deba tener sobre el punto de derecho que para tomar las decisiones inherentes –vinculación a proceso, medidas cautelares, emisión de órdenes de aprehensión, entre otras– antes del cierre de la investigación, pues no debe perderse de vista que la prueba pericial es propia y exclusiva del juicio oral.⁹

⁸ Aguilar López analiza los principios constitucionales vinculados sobre la prueba en materia penal y destaca que una de las características del sistema acusatorio atiende a la diferenciación del estándar probatorio en función de las etapas de la secuela procedimental y precisa que éste no será el mismo para etapas donde se discuten cuestiones preliminares a la del juicio oral y ejemplifica que ello acontece así, debido a que los datos de prueba, están referidos al contenido de un determinado medio de prueba, aun no desahogado ante el Juez del juicio oral, pero que se advierte idóneo, pertinente y suficiente para establecer, con base en él y de acuerdo con las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de la experiencia, que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

Puntualiza que los datos de prueba adquieren la calidad de pruebas, sólo hasta su desahogo en la audiencia de juicio y que en éste no podrán tomarse en consideración para sentenciar a persona alguna, tampoco tendrán valor esos datos o la prueba cuando fueron obtenidos mediante amenazas o violaciones a derechos fundamentales.

Por medios de prueba entiende la declaración del imputado, la testimonial, la pericial, la documental y cualquier otro medio técnico o científico, siempre que sea conducente y no sea contraria a derecho.

⁹ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 4619/2014, estableció que de conformidad con la nueva metodología de audiencias, la lógica de las pruebas cambia respecto del sistema tradicional o mixto, pues para el proceso penal acusatorio y oral sólo pueden reputarse como tales las desahogadas públicamente ante el tribunal respectivo, en presencia de las partes –salvo la denominada prueba anticipada–, lo que implica que el dictado de las sentencias debe sustentarse en elementos de convicción recibidos directamente por el tribunal de juicio oral, bajo un control horizontal, con plena satisfacción de los principios



111. Es importante tener en cuenta que el criterio que aquí se sustenta se aborda desde un parámetro constitucional que puede dar lugar a variaciones de acuerdo a los casos concretos, porque existen excepciones que se orientan a que sea en la etapa de investigación formalizada en la que necesariamente deba desahogarse la prueba pericial; por ejemplo, el caso del peritaje irreproducible, practicado sobre objetos que se consuman al ser analizados; se trata de supuestos en los que se impide que con posterioridad se practique un peritaje independiente, entonces amerita un tratamiento distinto orientado a que los peritos de ambas partes, y de manera conjunta practiquen el examen, o bien, para que el perito de la defensa acuda a presenciar la realización del peritaje.

112. Por regla general, el Pleno de Circuito advierte que dentro de la etapa que nos atañe, la negativa del descubrimiento probatorio de los estudios en que se apoya el dictamen pericial oficial y la determinación del Ministerio Público al no auxiliar al imputado al desahogo de la pericial no obstaculizan el derecho de defensa, puesto que no impiden aportar una opinión especializada en la investigación complementaria, ni limitan la posibilidad de ofrecer la prueba en la etapa intermedia, según se trate.

113. En efecto, el descubrimiento probatorio acorde a la normatividad aludida, consiste en la obligación de las partes de darse a conocer entre ellas en el proceso, los medios de prueba que pretendan ofrecer en la audiencia de juicio.

114. En el caso del Ministerio Público, el descubrimiento comprende el acceso y copia a todos los registros de la investigación, así como a los lugares y objetos relacionados con ella, incluso de aquellos elementos que no pretenda ofrecer como medio de prueba en el juicio.

115. Tratándose del imputado o su defensor, se refiere a la entrega material de la copia de los registros al Ministerio Público a su costa, y acceso a las evidencias materiales que ofrecerá en la audiencia intermedia.

citados; criterio del que derivó la tesis 1a. CLXXVI/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta al (sic) Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, «Décima Época, Libro 31, junio de 2016», pág. 702, con el número de registro: 2011883, de título y subtítulo siguientes: "PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EN ÉSTE SÓLO PUEDEN REPUTARSE COMO PRUEBAS LAS DESAHOAGADAS PÚBLICAMENTE ANTE EL TRIBUNAL RESPECTIVO, EN PRESENCIA DE LAS PARTES."



116. El Ministerio Público deberá cumplir con esta obligación de manera continua a partir de los momentos establecidos en el párrafo tercero del artículo 218 de dicho código,¹⁰ así como permitir el acceso del imputado o su defensor a los nuevos elementos que surjan en el curso de la investigación, salvo las excepciones previstas en el indicado código.

117. La víctima u ofendido, el asesor jurídico y el acusado o su defensor, deberán descubrir los medios de prueba que pretendan ofrecer en la audiencia del juicio, en los plazos establecidos en los artículos 338 y 340,¹¹ respectiva-

¹⁰ **"Artículo 218.** Reserva de los actos de investigación. Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

"El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, **a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa.** Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

"Artículo 219. Una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa. En caso que el Ministerio Público se niegue a permitir el acceso a los registros o a la obtención de las copias, podrán acudir ante el Juez de Control para que resuelva lo conducente."

¹¹ **"Artículo 338.** Coadyuvancia en la acusación.

"Dentro de los tres días siguientes de la notificación de la acusación formulada por el Ministerio Público, la víctima u ofendido podrán mediante escrito:

"I. Constituirse como coadyuvantes en el proceso;

"II. Señalar los vicios formales de la acusación y requerir su corrección;

"III. Ofrecer los medios de prueba que estime necesarios para complementar la acusación del Ministerio Público, de lo cual se deberá notificar al acusado;



mente, para lo cual, deberán entregar materialmente copia de los registros y acceso a los medios de prueba, con costo a cargo del Ministerio Público.

118. Específicamente en cuanto a la prueba pericial, que es el tema que involucra el problema jurídico planteado en la contradicción de tesis, el descubrimiento probatorio implica entregar el informe respectivo al momento de descubrir los medios de prueba a cargo de cada una de las partes, salvo que se justifique que aún no cuenta con ellos, caso en el cual, deberá descubrirlos a más tardar tres días antes del inicio de la audiencia intermedia. En caso de que el acusado o su defensor, requiera más tiempo para preparar el descubrimiento o su caso, podrá solicitar al Juez de Control, antes de celebrarse la audiencia intermedia o en la misma audiencia, le conceda un plazo razonable y justificado para tales efectos.

119. Asimismo, el auxilio en la práctica de diligencias de investigación entre éstas la pericial, de acuerdo a los principios constitucionales referidos, se encuentra elevado al rango de derecho humano y estandarizado internacionalmente en términos del artículo 14.3.b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se prevé que:

"Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derechos, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: b). A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección."

"IV. Solicitar el pago de la reparación del daño y cuantificar su monto."

"Artículo 340. Actuación del imputado en la fase escrita de la etapa intermedia.

"Dentro de los diez días siguientes a que fenezca el plazo para la solicitud de coadyuvancia de la víctima u ofendido, el acusado o su Defensor, mediante escrito dirigido al Juez de Control, podrán:

"I. Señalar vicios formales del escrito de acusación y pronunciarse sobre las observaciones del coadyuvante y si lo consideran pertinente, requerir su corrección. No obstante, el acusado o su Defensor podrán señalarlo en la audiencia intermedia;

"II. Ofrecer los medios de prueba que pretenda se desahoguen en el juicio;

"III. Solicitar la acumulación o separación de acusaciones, y

"IV. Manifestarse sobre los acuerdos probatorios.

"El escrito del acusado o su Defensor se notificará al Ministerio Público y al coadyuvante dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación."



120. Sin embargo, se trata de una prerrogativa que no es ilimitada, porque la aportación de los medios de prueba queda sujeta por analogía a las reglas de admisión de la prueba, esto es, la pertinencia, idoneidad y utilidad del medio de prueba.

121. Atento a lo expuesto, el Constituyente y legislador han establecido las bases para resguardar los derechos humanos de defensa e igualdad entre las partes, que subyacen en la premisa de que el Ministerio Público no podrá mantener en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa.

122. Además, tanto el Ministerio Público como el Juez de Control, dentro del ámbito de su esfera competencial, deben auxiliar al imputado en la obtención de datos y medios de prueba, siempre que sean idóneos, pertinentes y necesarios.

123. De manera concreta, en cuanto al Ministerio Público no debe olvidarse que su función se rige por los deberes de lealtad, objetividad y debida diligencia¹² en todas las actuaciones que realice en cada una de las etapas del proceso penal, que implica la obligación de apegar sus actuaciones a lo previsto en la Constitución y (sic) legislación procesal respectiva, además de proporcionar información veraz sobre los hechos, sobre los hallazgos en la investigación, sin ocultar a los intervinientes elemento alguno que pudiera resultar favorable para la posición que ellos asumen, sobre todo cuando resuelva no incorporar alguno de esos elementos al procedimiento, salvo la reserva que en determinados casos la ley autorice en las investigaciones.

124. Por tanto, la investigación debe ser objetiva y referirse tanto a los elementos de cargo como de descargo y conducida con la debida diligencia, a efecto de garantizar el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso.

¹² Estos deberes se encuentran establecidos en los artículos 128 y 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



125. Así, la posibilidad probatoria del imputado no se agota en la etapa de investigación formalizada; de ahí que en cuanto a la pericial, el Ministerio Público con base en los principios aludidos, tiene el deber de descubrir su información a más tardar tres días antes del inicio de la audiencia intermedia.¹³

126. Enseguida, el Juez de Control en la etapa intermedia, tendrá el deber de cerciorarse de que se ha cumplido con el descubrimiento probatorio a cargo de las partes y en caso de controversia abrirá debate entre las mismas y resolverá lo procedente. Si es el caso que el Ministerio Público o la víctima u ofendido ocultaron una prueba favorable a la defensa, el Juez, en el caso del Ministerio Público, procederá a dar vista a su superior para los efectos conducentes.¹⁴

127. Por lo que toca al auxilio del Ministerio Público en el desahogo de la pericial, la negativa que nos ocupa debe satisfacer el principio constitucional de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en términos de lo establecido en el artículo 16 constitucional.

128. Estos lineamientos ponen de manifiesto que durante la etapa de investigación formalizada, el trabajo arduo de las partes sobre la recopilación de los datos y medios de prueba puede o no resultar útil al juicio de acuerdo a su teoría del caso.

129. A lo expuesto debe agregarse la prohibición procesal de lectura e incorporación al juicio de registros de la investigación y documentos aportados en la investigación formalizada, aunado a que los antecedentes de la investigación recabados con anterioridad al juicio carecen de valor probatorio para fundar la sentencia definitiva, salvo las excepciones expresas previstas por la legislación procesal penal; por tanto, al dictarse la sentencia definitiva, sólo serán valoradas aquellas pruebas desahogadas ante el Tribunal de Juicio Oral.¹⁵

130. Bajo este contexto, lo relevante es que tratándose de los datos de prueba o medios de prueba vinculados con la pericial, si el Ministerio Público no

¹³ Penúltimo párrafo del artículo 337 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁴ Así se advierte de los párrafos último y penúltimo.

¹⁵ Esta última conclusión se apoya en el contenido del artículo 245 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



lleva a cabo su descubrimiento probatorio, o bien se niega a proporcionar el auxilio en una diligencia de investigación, motivando su determinación en falta de idoneidad, pertinencia o utilidad de su contenido; tales aspectos no se traducen en actos de imposible reparación en la etapa de investigación formalizada, porque no se ubican dentro de la categoría excepcional del juicio de amparo que prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción III, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que no trastocan los derechos sustantivos de defensa, igualdad procesal y oportunidad probatoria, pues sus alcances impactan en derechos de índole procesal que no inciden en la configuración probatoria del proceso que habrá de valorar el Tribunal de Juicio Oral al dictar la sentencia.

131. Esto es así, porque de acuerdo con el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la igualdad procesal en materia penal se orienta a que las partes tengan los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales, y deriva a su vez, de la regla general de la igualdad de los sujetos ante la ley, la cual exige la supresión de cualquier tipo de discriminación.

132. En esos términos, las partes procesales que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación y la defensa, según sea el caso.

133. Por tanto, no se trastoca tal derecho, si el Juez de Control corrobora el descubrimiento probatorio o bien analiza la legalidad de la negativa de auxilio en la práctica de una diligencia de investigación, esto es, emprende las acciones y verifica que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar un trato digno e idéntico a las partes sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes que de ellos emanen, de manera que no se produce ningún tipo de privilegio sobre el debate.

134. De ahí que frente a la negativa del acto reclamado a que se ha hecho referencia, existen parámetros procesales que garantizan la ausencia de privilegios o ventajas al Ministerio Público.



135. Tampoco se quebranta el derecho de defensa, debido a que aun y cuando conociera de la información pericial tres días antes de la audiencia intermedia, la propia legislación procesal en el artículo 337, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone que si se requiere de más tiempo para preparar el descubrimiento o su caso, podrá solicitar al Juez de Control, antes de celebrarse la audiencia intermedia o en la misma audiencia, le conceda un plazo razonable y justificado para tales efectos.

136. Se concluye que cuando el Ministerio Público en la etapa de investigación formalizada niega al imputado el descubrimiento probatorio o el auxilio en una diligencia de investigación fundando y motivando su determinación, no se trastocan las formalidades del debido proceso, pues se reitera, los datos y medios de prueba que puedan ser allegados por las partes no constituyen prueba; de ahí que no existe incidencia para el juicio.

137. Sobre el particular se tiene en cuenta que una de las principales funciones del Juez de Control durante esta etapa consiste en asegurarse que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado y, en su caso, garantizar que las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral, por lo que será en la etapa intermedia cuando se encuentre en posibilidad de hacer valer sus inconformidades.

138. No pasa inadvertido para el Pleno de Circuito, que uno de los argumentos que se tomaron en cuenta para sostener que el acto reclamado causaba un daño de imposible reparación, atendió a que el imputado ya no podría preparar la prueba pericial en diversa etapa y que debido a la independencia entre éstas tampoco era susceptible de controvertirse como violación procesal en amparo directo.

139. Relativo a ese tópico, se cita el criterio de este Pleno de Circuito, al resolver la contradicción de tesis 4/2020, que entre otros aspectos resolvió que la etapa intermedia resulta el momento procesal idóneo para que el imputado haga valer sus inconformidades. De ahí que al desahogar la prueba ante el Juez o Tribunal de Enjuiciamiento, dada la naturaleza híbrida del acuerdo de apertura a juicio oral, se reconoce la relación ineludible entre los aspectos vinculados con la motivación aplicada para admitir la prueba y aquellos que puedan derivar del debate para su desahogo; en consecuencia, estos últimos pueden ser



valorados en la sentencia, dando lugar a una eventual declaratoria de ilegalidad o ilicitud, cuando trastoquen derechos fundamentales.

140. La jurisprudencia PC.XVII. J/29 P (10a.), se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 81, diciembre de 2020, Tomo I, página 1154, con número de registro digital: 2022565, y en el *Semanario Judicial de la Federación* publicado el once de diciembre de dos mil veinte «a las 10:23 horas», bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

"JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL JUEZ DE CONTROL, CONSISTENTES EN LA ACEPTACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA OFRECIDOS POR ALGUNA DE LAS PARTES, EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO.

"Hechos. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si es procedente el juicio de amparo indirecto contra la determinación del Juez de Control en la etapa intermedia, de admitir medios de prueba, arribando a conclusiones distintas, pues uno consideró que, por regla general, es procedente por afectar en forma preponderante y superior los derechos sustantivos de acceso a la justicia y defensa adecuada y los restantes concluyeron que no es impugnabile a través de ese medio de control constitucional, porque no implica un acto de ejecución irreparable.

"Criterio jurídico: Las determinaciones del Juez de Control, relativas a la aceptación de los medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes –o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar–, por regla general, constituyen actos de naturaleza intraprocesal que no son susceptibles de impugnarse en el amparo indirecto.

"Justificación: Lo anterior es así, ya que con esas actuaciones normalmente no se violan derechos sustantivos contenidos en la Constitución General, sino sólo se afectan derechos adjetivos o procesales, los cuales no generan la afectación extrema que obligue a efectuar un inmediato análisis de la constitucionalidad de los actos procesales en cuestión; por tanto, no se ubican dentro de los actos de imposible reparación que como categoría excepcional del juicio de amparo prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Políti-



ca de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Ello pues una de las principales funciones del Juez de Control durante esta etapa, consiste en asegurarse de que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado y, en su caso, garantizar que las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral, por lo que esta etapa resulta el momento procesal idóneo para que éste haga valer sus inconformidades. De ahí que al momento de desahogar la prueba ante el Juez o tribunal de enjuiciamiento, dada la naturaleza híbrida del acuerdo de apertura a juicio oral, se reconoce la relación ineludible entre los aspectos vinculados con la motivación aplicada para admitir la prueba y aquellos que puedan derivar del debate para su desahogo; en consecuencia, estos últimos pueden ser valorados en la sentencia, dando lugar a una eventual declaratoria de ilegalidad o ilicitud, cuando trastoquen derechos fundamentales."

141. Bajo estos lineamientos, el juicio de amparo indirecto es improcedente frente a la negativa de proporcionar al defensor y al imputado los estudios o el auxilio para concretar el dictamen pericial en materia de psicología practicados a la menor que es víctima del delito, pues no se impide la facultad de su ejercicio, en la medida de que con base al informe del perito oficial, puede ofrecer la opinión de un experto en la materia.

142. Por otro lado, en cuanto a la negativa de auxilio en la práctica de la pericial, como se dijo en líneas anteriores no es posible negar o cerrar la posibilidad probatoria a la defensa al tratarse de un derecho de rango constitucional; sin embargo, en la etapa de investigación formalizada no se prepara la prueba pericial para el juicio oral, porque no es requisito procesal indispensable que deba diligenciarse antes del cierre de la investigación.

143. Cabe agregar que el dictamen pericial que se practica a una menor de edad víctima de delito, constituye un medio de prueba único e irrepetible.

144. Se ha reiterado que la prueba se ofrece en la etapa intermedia. De acuerdo a la experiencia, el contenido de las conclusiones periciales se traduce en una evaluación de múltiples condiciones de la víctima, en donde se asientan los aspectos de la narración de los hechos útiles para establecer la credibilidad del testimonio, se detalla la huella psíquica, así como los trastornos



derivados del estrés postraumático, además de las condiciones de adaptación que se requerirán para reestablecer la salud mental del menor.

145. De manera que la oportunidad para la defensa y el imputado de diligenciar el estudio pericial en los términos anotados, salvaguarda el derecho del menor a no ser revictimizado y pondera el interés superior del menor,¹⁶ pues en caso contrario implicaría someterlo innecesariamente a revivir los sentimientos de miedo, autocompasión y/o culpabilidad, sensación de impotencia personal e, incluso, los efectos traumáticos que posiblemente le impedirían lograr un sano y pleno desarrollo a lo largo de su vida, conforme a los lineamientos jurídicos derivados de los criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

146. Por tanto, en aras de resguardar el principio de igualdad procesal y oportunidad probatoria, no existe impedimento para que el imputado y su defensor aporten en la etapa de investigación formalizada una opinión pericial psicológica sobre el menor víctima, partiendo de los elementos que tomó en cuenta el perito oficial, pues se trata de un medio de prueba que incluso no requiere del auxilio indispensable del Ministerio Público, si se tiene al alcance el dictamen del perito oficial, respecto del cual no existe impedimento para que se imponga de su contenido.

147. Desde luego, sin repetir el estudio presencial que se llevó a cabo con el menor, pues debe tenerse en cuenta que en la mayoría de los casos, las con-

¹⁶ "76. Al respecto la interpretación que sobre el interés superior de los menores ha sido sustentada en la jurisprudencia 1a./J. 25/2012, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el título y subtítulo (sic): 'INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.'

"Conforme al criterio transcrito, se puntualizó que los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores deben atender primordialmente a ese interés superior, en tanto que la protección a la niñez es un principio de rango constitucional que demanda que en toda situación donde se vean involucrados los menores, se traten de proteger y privilegiar sus derechos, por lo que, cuando los juzgadores tienen que aplicar normas que inciden sobre los derechos de los menores, deben realizar un escrutinio estricto donde se haga patente el grado de afectación a los intereses de éstos para garantizar en todo momento el bienestar integral del menor al que se afecte.

"De ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la su (sic) estabilidad emocional y su desarrollo en un ámbito libre de estrés, o como en el caso al tratarse de un delito de índole sexual, evitar al máximo posible su revictimización."



clusiones periciales se logran después de que los niños son sometidos a terapias que no se acotan a una o dos sesiones, sino que éstas se desarrollan por tiempo prologando en el que es observado su comportamiento de manera continua; además no podría aducirse como una violación procesal reclamable en amparo directo, debido a que las razones sobre la negativa de admitir la pericial en psicología, cuando ya existe un estudio previo practicado por el perito oficial, tendrían que derivar de un nuevo ejercicio argumentativo de las partes propuesto en la audiencia de juicio oral y resuelto en la sentencia.

148. De ahí que no existe limitación alguna para que la defensa y el procesado en la audiencia de juicio oral, cuestionen al perito oficial adscrito a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua y a su vez desahoguen la prueba pericial a su cargo.

149. Máxime que no se desatiende al derecho a probar, que es de rango constitucional, porque ello debe desarrollarse conforme a las etapas del sistema penal acusatorio, ya que lo cierto es que en el momento procesal en que se encontraron las causas penales de origen que dio motivo a los actos reclamados en el juicio de amparo biinstancial, aún no se conoce si la representación social formulará o no acusación en contra del gobernado –quejoso–, como tampoco se sabe si utilizará como parte de su acusación los dictámenes psicológicos materia del reclamo; de ahí que el acto reclamado no le causa una lesión en su esfera jurídica que haga procedente el juicio.

150. Por los motivos expuestos, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 216, segundo párrafo, 217, segundo párrafo, 225 y 226 de la Ley de Amparo, deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios que a continuación se emiten:

151. Criterios de jurisprudencia que deben prevalecer:

152. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA NEGATIVA DE DESAHOGAR EL MEDIO DE PRUEBA RELATIVO A LA OPINIÓN PERICIAL, EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA, PUES NO CONS-



TITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN AL NO TRASTOCAR LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DE DEFENSA, IGUALDAD PROCESAL Y DEBIDO PROCESO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando en la etapa de investigación formalizada se niega al imputado exhibir los estudios que sirvieron para emitir un dictamen pericial, esto es, el descubrimiento probatorio, pues mientras para uno es improcedente, el diverso resolvió la procedencia, cuando en dicha etapa, se niegue al imputado el auxilio respecto a una diligencia de investigación para realizar una valoración pericial.

Criterio jurídico. El Pleno del Decimoséptimo Circuito establece que es improcedente el juicio de amparo indirecto promovido en contra de los actos indicados, pues no se ubican dentro de aquellos de imposible reparación que como categoría excepcional prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que no trastocan los derechos sustantivos de defensa, igualdad procesal y oportunidad probatoria, pues sus alcances impactan en derechos de índole procesal por no incidir en la configuración probatoria del proceso que habrá de valorar el Tribunal de Juicio Oral al dictar la sentencia.

Justificación: Lo anterior, porque el Juez de Control en la etapa intermedia corrobora el descubrimiento probatorio y puede analizar la legalidad de la negativa de auxilio en la práctica de una diligencia de investigación, esto es, emprende las acciones y verifica que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar un trato digno e idéntico a las partes sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución General, en los tratados internacionales y en las leyes que de ellos emanen, de manera que no se produce ningún tipo de privilegio sobre el debate; asimismo, porque aún cuando el imputado conociera la información pericial tres días antes de la audiencia intermedia, el artículo 337, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone que si se requiere de más tiempo para preparar el descubrimiento podrá solicitar al Juez de Control, antes de celebrarse la audiencia intermedia o en la misma audiencia, le conceda un plazo razonable y justificado



para tales efectos; aunado a ello, no se trastoca el debido proceso pues, se reitera, los datos y medios de prueba que puedan ser allegados por las partes no constituyen prueba, ni serán valorados en el juicio, por lo que no existe una incidencia respecto de la condición del imputado frente al mismo.

153. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ESTUDIO EN PSICOLOGÍA PRACTICADO DURANTE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA EN EL PROCESO PENAL A UN MENOR DE EDAD VÍCTIMA DE DELITO, A CARGO DEL PERITO OFICIAL PUES, POR REGLA GENERAL, ES ÚNICO E IRREPETIBLE, SIN QUE ELLO LIMITE LOS DERECHOS DE DEFENSA, IGUALDAD PROCESAL Y OPORTUNIDAD PROBATORIA DEL DEFENSOR Y DEL IMPUTADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar la procedencia del juicio de amparo indirecto respecto de actos vinculados con la negativa del desahogo de la pericial en materia de psicología practicada a menores de edad víctimas de delito en la etapa de investigación formalizada, en donde ya había sido practicado el indicado análisis por un perito oficial, llegaron a diferentes conclusiones, ya que uno sostuvo que es improcedente, debido a que no se trastocan derechos sustantivos, toda vez que no es posible entregar al imputado los estudios en que se apoya la pericial, pues con ello se lesionaría el derecho de no revictimización, mientras que el otro resolvió la procedencia del juicio al causar un daño de imposible reparación, puesto que no podrá preparar la prueba en esa etapa.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoséptimo Circuito determina que es improcedente el juicio de amparo indirecto promovido en contra de los actos indicados, pues no se ubican dentro de aquellos de imposible reparación que como categoría excepcional del juicio de amparo prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que no trastocan los derechos sustantivos de defensa, igualdad procesal y oportunidad probatoria, pues sus alcances impactan en derechos de índole procesal, que no inciden en la configuración probatoria del proceso que habrá de valorar el Tribunal de Juicio Oral al dictar la sentencia.



Justificación: Lo anterior, porque el estudio de psicología practicado al menor de edad víctima de delito es único e irrepetible, y en la investigación formalizada sólo constituye un medio de prueba, respecto del cual no existe impedimento para que el imputado y su defensor aporten una opinión pericial psicológica, partiendo de los elementos que tomó en cuenta el perito oficial, pues para ello no requiere del auxilio del Ministerio Público; desde luego, sin repetir el estudio presencial que se llevó a cabo con el menor de edad; tampoco podría aducirse como una violación procesal reclamable en amparo directo, debido a que las razones sobre la negativa de admitir la pericial en psicología, cuando ya existe un estudio previo practicado por el perito oficial, tendrían que derivar de un nuevo ejercicio argumentativo de las partes propuesto en la audiencia de juicio oral.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis entre el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez Chihuahua.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno del Decimoséptimo Circuito, bajo las tesis redactadas en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de la presente ejecutoria a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de siete votos, los Magistrados José Raymundo Cornejo Olvera (presidente), José de Jesús González Ruiz (ponente), Manuel Armando Juárez Morales, Abraham Calderón Díaz, Julio Ramos Salas, Ricardo Martínez Carbajal y Refugio Noel Montoya Moreno, quien formula voto concurrente.



Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia XVII.1o.15 P (10a.), XVII.1o.16 P (10a.) y P./J. 37/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 y 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, con números de registro digital: 2017936, 2017963 y 2006589, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334, con número de registro digital: 159897.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Magistrado Refugio Noel Montoya Moreno en el expediente de contradicción de tesis 7/2020.

Como integrante del Pleno del Decimoséptimo Circuito, con fundamento en el artículo 43 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, reformado mediante diverso Acuerdo 52/2015, de quince de diciembre de dos mil quince, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, me permito formular voto concurrente en relación con la sentencia emitida en la contradicción de tesis 7/2020.

A) Antecedentes que dan origen al voto concurrente.

Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron la procedencia del juicio de amparo indirecto. Para el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa es improcedente, cuando en la etapa de investigación formalizada se niega al imputado exhibir los estudios que sirvieron para emitir un dictamen pericial, esto es, el descubrimiento probatorio; mientras que para el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, es procedente cuando en dicha etapa, se niegue al imputado el auxilio respecto a una diligencia de investigación para realizar una valoración pericial.

B) Parte expositiva con los argumentos del voto particular.

Se coincide con el sentido de la resolución recaída a la contradicción de tesis, en la que se determinó que es improcedente el juicio de amparo indirecto promovido cuando en la etapa de investigación formalizada se niega al



imputado exhibir los estudios que sirvieron para emitir un dictamen pericial, esto es, el descubrimiento probatorio y se niegue al imputado el auxilio respecto a una diligencia de investigación para realizar una valoración pericial, pues no se ubican dentro de aquellos de imposible reparación que como categoría excepcional prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción III, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que no trastocan los derechos sustantivos de defensa, igualdad procesal y oportunidad probatoria, pues sus alcances impactan en derechos de índole procesal por no incidir en la configuración probatoria del proceso que habrá de valorar el Tribunal de Juicio Oral al dictar la sentencia.

También se coincide en cuanto a que el juicio de amparo es improcedente porque el estudio de psicología practicado al menor víctima de delito, es único e irrepetible, y en la investigación formalizada sólo constituye un medio de prueba, respecto del cual no existe impedimento para que el imputado y su defensor aporten una opinión pericial psicológica, partiendo de los elementos que tomó en cuenta el perito oficial, pues para ello no requiere del auxilio del Ministerio Público; desde luego, sin repetir el estudio presencial que se llevó a cabo con el menor; tampoco podría aducirse como una violación procesal reclamable en amparo directo, debido a que las razones sobre la negativa de admitir la pericial en psicología, cuando ya existe un estudio previo practicado por el perito oficial, tendrían que derivar de un nuevo ejercicio argumentativo de las partes propuesto en la audiencia de juicio oral.

C) Consideraciones del suscrito para arribar a un voto concurrente:

Respetuosamente, no obstante la coincidencia con el sentido del fallo, no se comparten los argumentos plasmados en los párrafos 139 al 144 del proyecto, porque se traduce en una argumentación innecesaria.

Lo anterior, debido a que el tema materia de la contradicción de tesis se centra en la etapa de investigación formalizada en el proceso penal, por tanto, la mención del criterio de jurisprudencia número PC.XVII. J/29 P (10a.), que corresponde a este Pleno del Decimoséptimo Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 81, correspondiente al mes de diciembre de 2020, Tomo I, visible en la página 1154, con el número de registro digital: 2022565, y en el *Semanario Judicial de la Federación* del once de diciembre de dos mil veinte «a las 10:23 horas», bajo el título y subtítulo: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL JUEZ DE CONTROL, CONSISTEN-



TES EN LA ACEPTACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA OFRECIDOS POR ALGUNA DE LAS PARTES, EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO.", no abona al proyecto, debido a que se refiere a la etapa intermedia.

Máxime que ese criterio se aprobó en la integración pasada correspondiente al año dos mil veinte y el que suscribe lo votó en contra, por tanto, para dar congruencia a su postura señala la salvedad anotada, al estimar que la mención del indicado criterio se encuentra sobrado en la argumentación de la sentencia.

Éstas son las razones en que se funda el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ESTUDIO EN PSICOLOGÍA PRACTICADO DURANTE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA EN EL PROCESO PENAL A UN MENOR DE EDAD VÍCTIMA DE DELITO, A CARGO DEL PERITO OFICIAL PUES, POR REGLA GENERAL, ES ÚNICO E IRREPETIBLE, SIN QUE ELLO LIMITE LOS DERECHOS DE DEFENSA, IGUALDAD PROCESAL Y OPORTUNIDAD PROBATORIA DEL DEFENSOR Y DEL IMPUTADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar la procedencia del juicio de amparo indirecto respecto de actos vinculados con la negativa del desahogo de la pericial en materia de psicología practicada a menores de edad víctimas de delito en la etapa de investigación formalizada, en donde ya había sido practicado el indicado análisis por un perito oficial, llegaron a diferentes conclusiones, ya que uno sostuvo que es improcedente, debido a que no se trastocan derechos sustantivos, toda vez que no es posible entregar al imputado los estudios en que se apoya la pericial, pues con ello se lesionaría el derecho de no revictimización, mientras que el otro resolvió la procedencia del juicio al causar un daño de imposible reparación, puesto que no podrá preparar la prueba en esa etapa.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoséptimo Circuito determina que es improcedente el juicio de amparo indirecto promovido en contra de los actos indicados, pues no se ubican dentro de aquellos de imposible reparación



que como categoría excepcional del juicio de amparo prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que no trastocan los derechos sustantivos de defensa, igualdad procesal y oportunidad probatoria, pues sus alcances impactan en derechos de índole procesal, que no inciden en la configuración probatoria del proceso que habrá de valorar el Tribunal de Juicio Oral al dictar la sentencia.

Justificación: Lo anterior, porque el estudio de psicología practicado al menor de edad víctima de delito es único e irrepetible, y en la investigación formalizada sólo constituye un medio de prueba, respecto del cual no existe impedimento para que el imputado y su defensor aporten una opinión pericial psicológica, partiendo de los elementos que tomó en cuenta el perito oficial, pues para ello no requiere del auxilio del Ministerio Público; desde luego, sin repetir el estudio presencial que se llevó a cabo con el menor de edad; tampoco podría aducirse como una violación procesal reclamable en amparo directo, debido a que las razones sobre la negativa de admitir la pericial en psicología, cuando ya existe un estudio previo practicado por el perito oficial, tendrían que derivar de un nuevo ejercicio argumentativo de las partes propuesto en la audiencia de juicio oral.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.

PC.XVII. J/35 P (10a.)

Contradicción de tesis 7/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Primer Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Séptimo Circuito. 23 de marzo de 2021. Unanimitad de siete votos de los Magistrados José Raymundo Cornejo Olvera (presidente), Manuel Armando Juárez Morales, José de Jesús González Ruiz, Abraham Calderón Díaz, Julio Ramos Salas, Ricardo Martínez Carbajal y Refugio Noel Montoya Moreno, quien formula voto concurrente. Ponente: José de Jesús González Ruiz. Secretaria: Martha Cecilia Zúñiga Rosas.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 186/2017, el cual dio origen a las tesis aisladas XVII.1o.15 P (10a.) y



XVII.1o.16 P (10a.), de títulos y subtítulos: "PRUEBA PERICIAL EN PSICOLOGÍA PRACTICADA AL MENOR VÍCTIMA DEL DELITO. LA DETERMINACIÓN DEL JUEZ DE CONTROL EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA, QUE CONFIRMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE AUXILIAR AL IMPUTADO EN SU PREPARACIÓN, PARA SU POSTERIOR OFRECIMIENTO EN LA AUDIENCIA INTERMEDIA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA)." y "VALORACIÓN PSICOLÓGICA DEL MENOR VÍCTIMA DE DELITO SEXUAL. SI SE LE PRACTICÓ UN ESTUDIO EN ESA MATERIA POR EL PERITO OFICIAL, ES IMPROCEDENTE QUE EL JUEZ DE CONTROL CONCEDA AL IMPUTADO EL AUXILIO DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA QUE EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA SE LE REALICE UNA NUEVA, A EFECTO DE OBTENER UNA OPINIÓN POR DIVERSO PERITO, AL IMPLICAR UNA REVICTIMIZACIÓN O VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, páginas 2476 y 2585, con números de registro digital: 2017936 y 2017963, respectivamente, y

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 654/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA NEGATIVA DE DESAHOGAR EL MEDIO DE PRUEBA RELATIVO A LA OPINIÓN PERICIAL, EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA, PUES NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN AL NO TRASTOCAR LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DE DEFENSA, IGUALDAD PROCESAL Y DEBIDO PROCESO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando en la etapa de investigación formalizada se niega al imputado exhibir los estudios que sirvieron para emitir un dictamen pericial, esto es, el descubrimiento probatorio, pues mientras para uno es improcedente, el



diverso resolvió la procedencia, cuando en dicha etapa, se niegue al imputado el auxilio respecto a una diligencia de investigación para realizar una valoración pericial.

Criterio jurídico. El Pleno del Decimoséptimo Circuito establece que es improcedente el juicio de amparo indirecto promovido en contra de los actos indicados, pues no se ubican dentro de aquellos de imposible reparación que como categoría excepcional prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, debido a que no trastocan los derechos sustantivos de defensa, igualdad procesal y oportunidad probatoria, pues sus alcances impactan en derechos de índole procesal por no incidir en la configuración probatoria del proceso que habrá de valorar el Tribunal de Juicio Oral al dictar la sentencia.

Justificación: Lo anterior, porque el Juez de Control en la etapa intermedia corrobora el descubrimiento probatorio y puede analizar la legalidad de la negativa de auxilio en la práctica de una diligencia de investigación, esto es, emprende las acciones y verifica que existan las condiciones necesarias tendentes a garantizar un trato digno e idéntico a las partes sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución General, en los tratados internacionales y en las leyes que de ellos emanen, de manera que no se produce ningún tipo de privilegio sobre el debate; asimismo, porque aun cuando el imputado conociera la información pericial tres días antes de la audiencia intermedia, el artículo 337, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone que si se requiere de más tiempo para preparar el descubrimiento podrá solicitar al Juez de Control, antes de celebrarse la audiencia intermedia o en la misma audiencia, le conceda un plazo razonable y justificado para tales efectos; aunado a ello, no se trastoca el debido proceso pues, se reitera, los datos y medios de prueba que puedan ser allegados por las partes no constituyen prueba, ni serán valorados en el juicio, por lo que no existe una incidencia respecto de la condición del imputado frente al mismo.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.
PC.XVII. J/34 P (10a.)



Contradicción de tesis 7/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Primer Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Séptimo Circuito. 23 de marzo de 2021. Unanimidad de siete votos de los Magistrados José Raymundo Cornejo Olvera (presidente), Manuel Armando Juárez Morales, José de Jesús González Ruiz, Abraham Calderón Díaz, Julio Ramos Salas, Ricardo Martínez Carbajal y Refugio Noel Montoya Moreno, quien formula voto concurrente. Ponente: José de Jesús González Ruiz. Secretaria: Martha Cecilia Zúñiga Rosas.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 186/2017, el cual dio origen a las tesis aisladas XVII.1o.15 P (10a.) y XVII.1o.16 P (10a.), de títulos y subtítulos: "PRUEBA PERICIAL EN PSICOLOGÍA PRACTICADA AL MENOR VÍCTIMA DEL DELITO. LA DETERMINACIÓN DEL JUEZ DE CONTROL EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA, QUE CONFIRMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE AUXILIAR AL IMPUTADO EN SU PREPARACIÓN, PARA SU POSTERIOR OFRECIMIENTO EN LA AUDIENCIA INTERMEDIA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA)." y "VALORACIÓN PSICOLÓGICA DEL MENOR VÍCTIMA DE DELITO SEXUAL. SI SE LE PRACTICÓ UN ESTUDIO EN ESA MATERIA POR EL PERITO OFICIAL, ES IMPROCEDENTE QUE EL JUEZ DE CONTROL CONCEDA AL IMPUTADO EL AUXILIO DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA QUE EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN FORMALIZADA SE LE REALICE UNA NUEVA, A EFECTO DE OBTENER UNA OPINIÓN POR DIVERSO PERITO, AL IMPLICAR UNA REVICTIMIZACIÓN O VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, páginas 2476 y 2585, con números de registro digital: 2017936 y 2017963, respectivamente, y

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 654/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MUJERES TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO QUE HUBIEREN SIDO DESPEDIDAS CON MOTIVO DE SU ESTADO DE EMBARAZO O DURANTE EL PERIODO DE POSTPARTO O LACTANCIA. ES PROCEDENTE SU REINSTALACIÓN EN EL EMPLEO Y EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 34/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO CUARTO Y DÉCIMO SEXTO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 22 DE MARZO DE 2021. UNANIMIDAD DE DIECISIETE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS HERLINDA FLORES IRENE, ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE, ARTURO CEDILLO OROZCO, OSIRIS RAMÓN CEDEÑO MUÑOZ, MARÍA EUGENIA OLASCUAGA GARCÍA, ROBERTO RUIZ MARTÍNEZ, LAURA SERRANO ALDERETE, EDNA LORENA HERNÁNDEZ GRANADOS (QUIEN FORMULA VOTO CONCURRENTENTE), EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER, TOMÁS MARTÍNEZ TEJEDA, ÁNGEL PONCE PEÑA, VÍCTOR AUCENCIO ROMERO HERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA, FERNANDO SILVA GARCÍA, JUAN ALFONSO PATIÑO CHÁVEZ (QUIEN FORMULA VOTO CONCURRENTENTE), ARMANDO ISMAEL MAITRET HERNÁNDEZ (QUIEN FORMULA VOTO CONCURRENTENTE) Y ALICIA RODRÍGUEZ CRUZ. PONENTE: ÁNGEL PONCE PEÑA. SECRETARIA: ALMA NASHIELY CASTRO CRUZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno de Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como en los artículos 41-Bis y 41-Ter, fracción I, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados del mismo Circuito, en un tema que corresponde a la materia laboral, de la especialidad de este Pleno.



SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por un Magistrado del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes:**

Primero. El **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien constituye el órgano denunciante, en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, resolvió el juicio de amparo directo **DT. 224/2019**, en el cual, en la parte que interesa, se determinó:

"**24.** Así, en el caso particular la norma de derechos humanos que este Tribunal Colegiado interpretará extensivamente con la finalidad de favorecer en todo tiempo a la parte actora la protección más amplia, será el artículo 1o. constitucional, párrafo quinto y diversas normas convencionales que establecen el derecho humano de no discriminación e interpretará restrictivamente el precepto constitucional 123, apartado B, fracción XIV –por contener una limitación a un derecho–, con base en las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado al respecto en diversos criterios jurisprudenciales –como se verá más adelante–, en los que estableció la restricción del derecho de reinstalación a los trabajadores burócratas de confianza, exclusivamente en los casos en que el Estado-patrón les ha perdido la confianza, de modo que esa limitación debe ser vista de manera restrictiva sólo a la luz de esa premisa, es decir, que los límites de esos criterios están circunscritos únicamente a la actualización de la pérdida de la confianza del empleado.

"**25.** Lo anterior, porque se reitera conforme al principio pro persona cuando se trata de interpretar derechos fundamentales debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si establece restricciones permanentes al ejercicio de los derechos, por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

"**26.** Precisado lo anterior, el caso particular **no se subsume** en la hipótesis establecida en el artículo 123, apartado B, fracciones IX, XIII y XIV, de la Cons-



titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el patrón-Estado tiene la facultad de no reinstalar a un trabajador burócrata de confianza, traduciéndose en una restricción para esa clase de empleados de poder ser reinstalados, en los casos en que les ha perdido la confianza, pues el patrón debe tener la posibilidad de reconfigurar su equipo de trabajo, con la finalidad de satisfacer de la mejor forma el servicio público a su cargo.

"...

"31. Como puede observarse, el caso concreto no puede ser subsumido en el artículo 123, apartado B, fracción XIV constitucional, y la restricción constitucional establecida jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque de la lectura de las ejecutorias que dieron origen a ese criterio jurisprudencial se advierte con claridad que la restricción opera única y exclusivamente en los casos en que se **ha perdido la confianza**, ya que la premisa implícita es que ante la pérdida de ésta el empleador –Estado– no tiene obligación de demostrarla ni el imperativo de reinstalar al trabajador, ya que aquél debe tener la posibilidad de reconfigurar su equipo de trabajo con miras a satisfacer de la mejor manera el servicio público que tiene a su cargo.

"...

"44. Sin embargo, en el caso particular no se está ante un problema similar al resuelto en esos casos, esto es, en la especie no se está planteando la preeminencia del orden jurídico convencional sobre el orden jurídico constitucional interno, pues como se apuntó con antelación, el caso versa sobre el cese de la trabajadora por una situación de discriminación de las que expresamente prohíbe el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que no está comprendida en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, por no tener sustento en la pérdida de confianza.

"45. Así, como ya se adelantó, el caso concreto no subsume a la hipótesis establecida en el artículo 123, apartado B, fracciones IX, XIII y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



"...

"47. Sin embargo, esa atribución debe entenderse actualizada en la hipótesis (sic) que la razón del cese se origine por la pérdida de la confianza al trabajador, lo que en el caso particular **no se actualiza**, pues como se apuntó con antelación, en el caso concreto quedó demostrado que el cese de la actora obedeció a la condición en la que se encontraba –embarazo–, esto es, motivado por su gravidez, lo que de suyo implicó una transgresión al derecho fundamental de no discriminación tutelado por el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"48. Por tanto, es evidente que el presente caso resulta subsumible bajo la hipótesis establecida en dicho precepto constitucional; por las razones que se exponen enseguida:

"49. Para demostrar el aserto anterior, debe considerarse que la norma constitucional de que se trata establece un derecho fundamental consistente en la prohibición a 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 las libertades de las personas.

"...

"57. De esta forma, el disfrute del derecho a la no discriminación es reconocido para todas las personas –como lo sostuvo el derecho jurisprudencial interamericano y el interno– incluso existen derechos de la clase trabajadora que no hace distinción entre las personas que deben gozar de ellos; así, se tiene que el derecho de las mujeres embarazadas reconocido en el artículo 123, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hace distinción entre si son mujeres en su calidad de trabajadoras de base o de confianza, para gozarlo. Lo mismo ocurre con ese derecho pero previsto en el artículo 123, apartado B, fracción VI, constitucional; de ahí que no debe hacerse distinción en los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando éstos no existan (sic) restricción que así lo contenga.



"...

"61. En ese sentido, la discriminación laboral por razón de género comprende no sólo los tratamientos indebidos fundados en la constatación directa y estereotipada de los géneros, sino también aquellos que se basen en circunstancias que tengan una directa conexión con el sexo de la persona discriminada; el embarazo es un elemento o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres, situación que no puede acarrear discriminación por razón de género que se materialice en perjuicios a la mujer trabajadora.

"...

"125. Sin que en el presente caso resultara necesario echar mano de la técnica interpretativa de ponderación, pues no se está en presencia de hechos susceptibles de adscribirse a **derechos fundamentales contrapuestos a la luz del caso particular**, esto es, **no existe una colisión de derechos**; por ello, el presente caso se resolvió con un **razonamiento interpretativo subsuntivo**, es decir, adecuando los hechos del caso concreto a la Norma Constitucional que resultó aplicable, **observando el caso particular para establecer bajo qué norma resultó subsumible**.

"126. En efecto, la función de ponderar consiste en pesar o sopesar los principios que concurren al caso concreto, a efecto de establecer cuál es el peso específico de los derechos fundamentales en colisión, de modo que el que tenga un peso mayor será aquel que venza en la ponderación y el que determinará la solución para el caso concreto, lo que garantiza el cumplimiento de los derechos fundamentales y, consecuentemente, la seguridad jurídica de los gobernados.

"127. Hipótesis que en el caso particular no se actualiza, pues si bien las normas de que se trata son de anclaje constitucional, pues ambas se ubican en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –artículo 1o., último párrafo (derecho a no ser discriminado motivado por razones de género) y el artículo 123, apartado B, fracciones IX y XIII (restricción de acceso a la reinstalación, en tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado)–.



"128. Empero, como ya se estableció, los hechos que generaron el caso particular subsumieron a la hipótesis prevista en el artículo 1o., párrafo último, constitucional, y diversos instrumentos internacionales y con base en ellos pudo resolverse la cuestión.

"129. En suma, válidamente puede concluirse que la restricción constitucional de mérito –en automático– no permite la vulneración al derecho de no discriminación.

"...

"133. El principio de unidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aquel conforme al cual su interpretación debe estar orientada a considerarla como un 'todo' armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto; en otras palabras, este principio es entendido como aquel en que la interpretación y aplicación del derecho debe realizarse sobre la base del Texto Constitucional completo, como un todo, de manera sistemática y no confrontar una ley o un caso concreto con algunos de los artículos de la misma Constitución Federal.

"134. Por su parte, el principio de concordancia práctica es aquel por medio del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta 'optimizando' su interpretación, es decir, sin 'sacrificar' ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada 'Constitución orgánica' se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"135. Bajo esas premisas, no puede leerse una restricción establecida en el propio Texto Fundamental sacrificando un principio también ahí reconocido."

Segundo.—El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en sesión de treinta de mayo de dos mil diecinueve, resolvió



el juicio de amparo directo **DT. 18/2019**, en el cual, sobre el tema en análisis, en lo que interesa, determinó:

"SÉPTIMO.—Análisis de la discriminación por razón de género.

"...

"Tales elementos apoyarán la decisión porque la quejosa tiene la calidad de trabajadora de confianza en situación de vulnerabilidad, que se ubica en una categoría sospechosa, toda vez que la distinción que se trazó para separar ilegalmente de su trabajo a aquélla, encontrándose embarazada, plantea la necesidad de estudiar una aparente discriminación por género, la cual constituye uno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución.

"1. La perspectiva de género.

"Al momento de juzgar casos como el que nos ocupa, debe echarse mano de esa metodología de análisis, ya que socialmente existe la necesidad de terminar y erradicar con las desigualdades de trato y de oportunidad para las mujeres.

"Por tanto, en el caso, se verificará y aplicará dicha metodología para resolver si existió discriminación a la quejosa por su condición de embarazo, colocándola en franca vulnerabilidad que amerite una protección especial.

"...

"2. El ejercicio de un control de constitucionalidad y de convencionalidad ex officio.

"...

"Lo que no queda del todo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que para cuando aplicada una restricción constitucional como la no estabilidad en el empleo de una trabajadora de confianza al servicio del Estado, subsiste un problema de discriminación por razón de género, prohibido por el artículo 1o. constitucional, lo cual no puede quedar sin resolver y sin defensa



constitucional y convencional con motivo de su restricción, porque el principio de no discriminación rige y su violación debe tener consecuencias.

"Por eso, debe hacerse un ejercicio ponderado de los supuestos jurídicos involucrados y hacer armónico el modelo de derechos y restricciones constitucionales, sin que necesariamente se sobreponga uno sobre otro.

"...

"3. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN VIRTUD DE LA CALIDAD DE TRABAJADORA DE LA AQUÍ QUEJOSA Y PERTENECIENTE A UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

"...

"En el caso de las mujeres embarazadas, puede considerarse que con su estado de gravidez provoca una serie de cambios físicos y psicológicos que las puede colocar en una condición de mayor vulnerabilidad.

"En el periodo de embarazo, esta situación se agudiza si la mujer cuenta, además, con condiciones socialmente desventajosas como la pobreza, el **desempleo**, la **falta de acceso a los servicios de salud**, o la falta de apoyo de una red familiar y social.

"De ahí que en el caso concreto sea aplicable la suplencia de la queja deficiente a favor de la quejosa, porque en el juicio laboral tuvo la calidad de parte trabajadora y, en su momento, cuando ocurrieron los hechos, se situó en un importante grado de vulnerabilidad.

"ESTUDIO DEL CASO.

"...

"Para resolver el caso, resulta necesario plantearse y responder el problema siguiente:

"a. ¿Qué se entiende por el derecho a la no discriminación?



"b. ¿Ante la existencia de una violación al derecho humano a la no discriminación, cómo se determinan las cargas procesales?

"c. ¿Cuáles son las consecuencias y reparaciones por la violación al derecho a la no discriminación?

"d. ¿Es un acto discriminatorio por razón de género la separación del empleo de una trabajadora en estado de embarazo?

"e. ¿La normativa existente en el momento de ocurrir los hechos, prevé una prohibición de separar de su empleo a una trabajadora en estado de embarazo?

"f. ¿Por qué se viola el derecho humano cuando se separa de su empleo a una mujer embarazada?

"La respuesta a dichas interrogantes, nos irán dando elementos indispensables de resolución de la litis en torno al tema de la discriminación por razón de género que se alegó.

"...

"Ello, porque no toda distinción está prohibida siempre que esté justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

"Pero, ese análisis del principio de igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio pro persona –interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél– debe hacerse operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado.

"**B.** ¿Ante la existencia de una violación al derecho humano a la no discriminación, cómo se determinan las cargas procesales?

"La carga de la prueba se entiende como una actividad de las partes en un proceso que deben deben (sic) asumir en beneficio de sus propios intereses,



pues es a través de dicha actividad que la ley faculta a las partes para que aporten al juzgador los elementos de convicción, para que puedan demostrar una acción o una excepción.

"Pero, en aquellos procedimientos en los que las alegaciones de la parte actora se fundamenten en actuaciones discriminatorias por razón de género, corresponderá a la persona demandada probar la ausencia de discriminación en las medidas adoptadas y su proporcionalidad. Esto es así, porque está de por medio la alegación de una violación a un derecho humano.

"...

"Pero en los casos de discriminación esto resulta arduo, en virtud de que la mayor parte de los elementos de prueba están en poder de la parte demandada. Ello, con la finalidad de **facilitar la prueba de la discriminación indirecta, por ser la más complicada de demostrar.**

"Por tanto, la carga de la prueba debe ser favorable a la parte presuntamente perjudicada, de modo que cuando una persona presente hechos que permitan presumir la existencia de discriminación, corresponderá a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de no discriminación.

"Ahora, en el caso concreto, la carga de la prueba debe partir de las posiciones de las partes del juicio laboral, que son las siguientes:

"Trabajadora: Fue despedida por el Estado-patrón por estar embarazada.

"Estado-patrón: Negó relación de carácter laboral y afirmó que el vínculo concluyó anticipadamente a la fecha de conclusión de la vigencia por virtud de la celebración de un convenio y, además, manifestó que las funciones de la actora se equiparan a las contenidas en el artículo 5o. de la ley burocrática, esto es, de confianza.

"...

"Con base en lo anterior, en concepto de este Tribunal Colegiado **fue incorrecta la actuación de la autoridad responsable** al no advertir que en la



litis el despido estaba vinculado con un reclamo de la discriminación por razón de género que se alegó.

"Ello debe calificarse así, porque indebidamente la Sala responsable absolvió a la demandada, habiendo sido omisa en resolver con perspectiva de género, a lo cual estaba obligada, debido a que se trataba del despido de una mujer embarazada, sin que fuera obstáculo su condición de trabajadora de confianza al servicio del Estado, para analizar tal situación de violación al artículo 1o. constitucional.

"...

"Ahora bien, por lo que (sic) refiere a la afirmación que hace la trabajadora en el sentido de que su separación se debió al hecho de que estaba en estado de gravidez, con el certificado médico acreditó ese extremo, pero no que ese hubiese sido el motivo o causa de la separación de su empleo; sin embargo, debe considerarse, por un lado, que **el hecho del despido por encontrarse en estado de gravidez o embarazo no fue controvertido por la Secretaría demandada** –quien, sobre el tema, en la contestación de la demanda se condujo con evasivas y se constrictó a pretender evidenciar la existencia de la relación civil y que ésta concluyó por virtud de la celebración de un convenio, lo que, en términos del artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la materia burocrática, implica que esos hechos se tengan por ciertos sin que admita prueba en contrario– y, bajo la consideración de la responsable de estimar actualizado el despido por lo ya visto, debió valorar la causa invocada por la actora que motivó la conclusión de la relación laboral: su estado de gravidez.

"La responsable se quedó muy corta en su análisis sobre el tema planteado a su consideración, pues se limitó a considerar que la demandada demostró la excepción de confianza, con la consecuencia de no tener la obligación de reinstalar a la actora, ni pago de salarios caídos y demás prestaciones accesorias, ya que por ser trabajadora de confianza al servicio del Estado no cuenta con estabilidad en el empleo.

"Como ya se revisó, la conclusión de no reinstalar fue adecuada, dada la restricción constitucional para los trabajadores de confianza al servicio del



Estado, pero no podía soslayarse el reclamo de discriminación cuyos actos prohíbe la Constitución y deben tener consecuencias jurídicas.

"...

"En efecto, como ya se consideró, la separación del empleo de una trabajadora motivada por su estado de embarazo constituye, por sí mismo, una discriminación directa por razón de género, en virtud de que atenta contra ese propio principio contenido en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1 del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, pero especialmente a lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), que reconoce expresa y literalmente ese derecho.

"Ahora bien, la carga de la prueba para acreditar la discriminación directa por razón de género –en estudio– se distribuye en un primer momento de dos formas, que son:

"• De la trabajadora, el acreditar por lo menos la sospecha racional de discriminación, ya por indicio o por presunción –principio de prueba–.

"• De la demandada (patronal-Estado) –luego de la existencia del principio de prueba– acreditar la no discriminación o las razones por las que no se actualiza.

"...

"En el derecho procesal laboral, el tribunal responsable podía ejercer esa obligación de investigación, allegándose de las pruebas necesarias conforme a la facultad para mejor proveer prevista en los artículos 782 y 886 de la Ley Federal del Trabajo, supletoria a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"En el ámbito de la carga de la prueba, respecto de la discriminación, la hoy quejosa ofreció el certificado médico con el que demostró su estado de



embarazo, pero agravado el hecho, porque tal certificado se le solicitó supuestamente para integrar su expediente, y sólo unos días después quedó demostrado que fue despedida, lo cual genera una fuerte presunción de que el motivo de la pérdida de trabajo fue por su condición de embarazo, atendiendo a un recto raciocinio y buena fe guardada, sin que exista elemento en contrario; de ahí que deba tenerse por cierto.

"Tan es así, que la propia responsable determinó que sí existió el ilegal despido, como ya se vio, pero omitió juzgar tal evento a partir de la manifestación de la actora en el sentido de que tal acto fue discriminatorio.

"Con base en lo anterior, se tiene que la quejosa acreditó que el día del despido estaba embarazada sin que la demandada hubiese controvertido esa afirmación, razón por la cual, en términos del artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la materia burocrática, debe tenerse por cierto que por ese evento fue despedida ilegalmente de su empleo.

"De ahí que con los medios probatorios ofrecidos por la aquí quejosa en el juicio laboral, cumple con la carga de la prueba, generándose un principio de prueba sobre la existencia de la discriminación alegada por la trabajadora.

"En cambio, la aquí tercero interesada únicamente se concretó a pretender acreditar que la trabajadora tenía la calidad de 'confianza' a que hace alusión el artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y que la relación que les unió fue de naturaleza civil, sin que se hubiese demostrado tal aspecto. Antes bien, la responsable determinó la existencia del vínculo laboral entre las partes, cabe decir, correctamente, pues del contenido del contrato celebrado entre la actora y la demandada, se advierte el elemento de la subordinación y el pago de un salario, esencialmente.

"Por tanto, la Secretaría demandada no acreditó que la causa de la terminación de la relación laboral lo fuera porque, en su calidad de trabajadora de confianza, el contrato celebrado llegó a su fin anticipadamente y se firmó un convenio de terminación del vínculo laboral.

"...



"En otro sentido, como ya se consideró, la actora en cuanto trabajadora de confianza burocrática, no tiene derecho a la reinstalación por el ilegal despido, al no tener reconocido el derecho a la estabilidad laboral; sin embargo, ello no es impedimento para que ante la discriminación por razón de género que sufrió por parte de la Secretaría demandada, tenga que ser reparada en su derecho, en un principio, mediante fórmulas económicas y, a partir de ello, determinar la responsabilidad del patrón Estado con respecto a la indemnización pecuniaria respectiva.

"...

"Como claramente se lee en la jurisprudencia indicada, vinculante para este Tribunal Colegiado, **corresponde al Estado –en el caso al Poder Judicial de la Federación–** tomar las medidas necesarias para asegurar que **cualquier violación** a los derechos fundamentales de los gobernados, **ocasionada por particulares o el Estado en su calidad de patrón**, sea reparada por el causante del daño.

"En ese marco, el órgano jurisdiccional laboral debe tomar en cuenta que es obligación de los Jueces nacionales el realizar acciones positivas para desterrar la discriminación en perjuicio de la mujer en la vida laboral, atendiendo al caso concreto, sin que ello implique el lesionar los derechos del empleador que, por un principio elemental de seguridad jurídica, tiene que normar su conducta y sus planes laborales de acuerdo al ordenamiento vigente.

"...

"Los derechos a los que la quejosa quedó privada –por la discriminación que sufrió– se contienen principalmente en los ramos de seguridad social, ya sea durante el periodo del embarazo, ya sea en la maternidad, porque son los indispensables para que la mujer pueda desarrollar bien su embarazo y su parto, entre ellos, asistencia médica, pagos periódicos para cubrir la falta de ingresos de las madres trabajadoras en este periodo, así como el periodo de descanso antes y después del parto ligado al derecho a recibir prestaciones pecuniarias durante el periodo en el que se interrumpe la participación en el trabajo remunerado.

"...



"Por tanto, al haber sido despedida ilegalmente por encontrarse en estado de embarazo, es indudable que la actora, aquí quejosa, sufrió una discriminación, pues su situación de vulnerabilidad impidió que disfrutara de los derechos humanos de los que era acreedora al encontrarse embarazada, con los cuales se garantizaría su estabilidad económica, social y de salud de ella y de su menor hijo(a), pues con los derechos a la seguridad social se cubren todos los ámbitos de los que se vio privada.

"De todo lo antes considerado, este Tribunal Colegiado llega a las conclusiones siguientes:

"1. La Sala responsable vulneró los derechos de la actora, puesto que omitió realizar un análisis completo de sus planteamientos, toda vez que dejó de revisar si hubo violación al principio de no discriminación por parte de la Secretaría de Educación Pública demandada en el juicio laboral.

"2. De los elementos que obran en el expediente, queda demostrado que la quejosa fue despedida ilegalmente por su situación de ser mujer embarazada, lo cual se tradujo en la violación al principio de no discriminación.

"...

"OCTAVO.—Derechos involucrados con el acto de discriminación.

"Como consecuencia del acto discriminatorio del cual la actora fue objeto, este Tribunal Colegiado estima que el patrón Estado debe pagar una indemnización resarcitoria para compensar la violación al derecho fundamental de no discriminación, por la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba y motivo del despido.

"Además, no debe perderse de vista que el estado de gravidez en el que se encontraba al momento de ser ilegalmente despedida –aunque sea de confianza– la colocó en una situación de vulnerabilidad y objeto de una discriminación prohibida por el parámetro de control de regularidad constitucional, como se ha visto.

"...



"Por tanto, al ser separada de su empleo (se configura como despido) por su embarazo, la trabajadora sufrió una discriminación pues, ante su situación de gravidez, debió disfrutar de los derechos humanos de los que es acreedora por su propio estado físico con los cuales se garantiza su estabilidad económica, social y de salud, lo que hace que el actuar del patrón sea un acto discriminatorio prohibido por todo el parámetro de control de regularidad constitucional; motivo por el cual, es justificable la condena indemnizatoria, la exhortación a evitar la discriminación por razón de sexo y adoptar las medidas necesarias para no repetir los despidos por razón de embarazo.

"...

"Entonces, en **el presente asunto no solamente se trata de la violación de un derecho fundamental de no ser discriminado por razón de género y de la dignidad humana, sino también el alcance, efectos y consecuencias de ese acto de discriminación** cuya materialización concluyó en el ilegal despido de la actora por encontrarse en estado de gravidez y que constituye una transgresión directa al proyecto de vida de la actora, que también debe ser reparado en virtud de que el alcance de su significado predica un aspecto de realización personal, la toma de decisiones del individuo y el logro de los objetivos propuestos en la construcción de ese proyecto de vida.

"...

"En el marco de lo expuesto y antes de determinar el tipo de condenas que deberán imponerse al patrón-Estado, debe destacarse el hecho de que en el presente asunto se advierte la existencia de un derecho constitucionalmente establecido a favor del patrón como lo es el de dar por terminados los efectos del nombramiento tratándose de trabajadores de confianza (en su calidad de patrón-Estado) y el derecho de la extrabajadora, igualmente de rango constitucional de no ser discriminada en ninguna de las modalidades que establece el artículo 1o. constitucional.

"Así, el caso que nos ocupa plantea una disyuntiva de naturaleza colisionante de ambas normas porque, por un lado, el patrón-Estado tiene la posibilidad y derecho constitucional legalmente válido y establecido en el artículo 123, apartado B, de la Carta Magna, de cesar los efectos del nombramiento en torno a



los trabajadores de confianza y removerlos libremente, que implica la natural falta de estabilidad en el empleo, dado que esa modalidad no propicia el desempleo sino que sólo tiende a salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, que pueden verse afectadas si el Estado tuviera el imperativo de reinstalar a servidores públicos catalogados de confianza en perjuicio de la buena marcha de la actividad estatal.

"...

"En este contexto, este Tribunal Colegiado considera que siguiendo la Constitución y la jurisprudencia, la falta de estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza al servicio del Estado y la facultad que conserva éste de removerlos de manera libre constituye una restricción necesaria y se encuentra justificada, por lo cual, no puede considerársele violatoria de derechos humanos, concretamente del derecho al empleo y a la estabilidad en éste.

"La falta de estabilidad que caracteriza a los trabajadores de confianza tampoco es violatoria del **derecho a la igualdad**, consagrado en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Carta Magna, ni es contraria a los instrumentos internacionales que aseguran el trabajo para todas las personas, en condiciones justas, equitativas y sin distinción alguna, con la excepción habida del pago de una indemnización resarcitoria o disuasoria, como en el caso en cuestión, porque se encuentra imbebido el elemento de violación a un derecho fundamental de no discriminación como se ve.

"...

"En esa coyuntura, se advierte que el principio a favor del patrón Estado de separación del servicio público de un trabajador de confianza, se ve enfrentado, en el caso concreto, con la separación de una mujer embarazada con el principio de igualdad y no discriminación en el ámbito del empleo público y por la calidad de persona que ostenta la propia trabajadora.

"Casos como éste, en el que deben analizarse dos normas de anclaje constitucional, exigen de los órganos judiciales un juicio de ponderación y razonabilidad, a fin de determinar qué peso tiene cada principio en el caso concreto, ya que dichos principios no rigen sin excepción y no comportan pretensión de exclusividad.



"...

"Así, el examen de proporcionalidad en sentido estricto consiste en realizar un balance o ponderación entre dos reglas o principios que compiten en un caso concreto. Este análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la restricción constitucional frente al grado de realización del fin perseguido por otra norma de ese rango como lo es el artículo 1o.

"Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde el cariz de los fines que se persiguen, con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

"En este sentido, previo al juicio de ponderación y razonabilidad, el intérprete tendrá que analizar el tipo de relación que se está sucediendo entre los particulares y contextualizarla de forma adecuada. En esta lógica, existen tres factores que, a juicio de este Tribunal Colegiado, resultan útiles a la hora de medir la incidencia de los derechos fundamentales y, en particular, la prohibición de no discriminación en el ámbito público de la actividad estatal que éste realiza en su calidad de patrón equiparado, cuando se ve enfrentado a la maximización y optimización de un derecho fundamental como lo es el de no discriminación.

"Así, debe considerarse, en primer lugar, que en el caso de la actora y el propio patrón Estado, existe una relación laboral en la que este último, y en el caso concreto, asumió en cierta forma una posición superior frente a la actora al tener la posibilidad y el derecho de cesar los efectos de su nombramiento de manera libre por ubicarse en una posición de confianza sin responsabilidad para él, en tanto reinstalación como acción principal, sin embargo, se insiste, la razón de despido no puede ser por discriminación.

"En este caso, cuanto mayor es el grado de desigualdad fáctica entre los sujetos de la relación laboral, en este caso, entre la actora y su patrón Estado, mayor debe ser la garantía de cuidado y respeto a los derechos que tiene en la calidad con la que presta sus servicios para dicho patrón.

"...



"Entonces, la actualización del acto discriminatorio del despido por razón de género a causa de la condición de embarazo de una mujer, frente a la posibilidad de cesar los efectos del nombramiento al tratarse de una trabajadora de confianza, constituye un asunto no solamente propio de la relación laboral entre las partes, que es asimétrica por antonomasia, sino que las consecuencias inherentes incorporan un nivel mayor de afectación a un punto de vulneración del aparato social, porque permea como una práctica indeseable dentro de las relaciones laborales del Estado con los trabajadores al servicio de éste.

"...

"A. Medidas resarcitorias

"Las anteriores consideraciones de la Corte, sirven como asidero jurídico para estimar, en principio, que la autoridad responsable debe condenar al patrón Estado al **pago de una indemnización de tres meses de sueldo y veinte días de salario por cada año de servicios prestados a razón de salario integrado.**

"...

"Lo anterior, porque si bien la actora ostentó un puesto o categoría de confianza, lo cierto es que no se coloca dentro del universo de servidores públicos pertenecientes al servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal; sin embargo, en aras de proteger el derecho vulnerado de no discriminación, debe establecerse, por analogía y dentro de la configuración en su proyección más amplia de protección –a una persona que al momento de ser despedida, se encontraba en situación de vulnerabilidad por cuanto el estado de gravedad y por el cual fue despedida ilegalmente–, en atención al principio de interpretación más favorable a la persona, así como a la disposición más benéfica para la trabajadora de manera que en forma efectiva sea susceptible de resarcir plenamente la afectación causada.

"...

"Por tanto, este Tribunal Colegiado estima que la condena por tales prestaciones debe ser equivalente a un año de salario –del primer año de vida del hijo



de la actora— conforme a los artículos 123, apartado B, fracción XI, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que entre las medidas de protección a las madres trabajadoras está el derecho a conservar su trabajo.

"Bajo ese marco y no tener prueba alguna sobre la cual la autoridad responsable funde la condena líquida respecto de las prestaciones consistentes en la cobertura de maternidad, consultas, asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles, **se estima que la condena indemnizatoria con grado de resarcimiento de esas prestaciones que la responsable debe decretar será a razón de un año de salario integrado a partir de la fecha en que fue despedida injustificadamente**, sin perjuicio de que en el incidente de liquidación que se ordene aperturar, se puedan cuantificar dichos conceptos atendiendo a la documentación comprobatoria que exhiba la actora, para el caso de que haya erogado una cantidad mayor a la de su salario.

"En mérito de lo anterior, se concluye que en atención a un juicio de razonabilidad y ponderación de los derechos analizados, constituye un mayor peso específico de protección el derecho de la actora a no ser discriminada por razón de género en su modalidad de grupo vulnerable por encontrarse en estado de embarazo al momento de ser despedida ilegalmente.

"Lo cual, guarda correspondencia con el grado de protección y beneficio del que debe ser objeto en el debido respeto a la restricción y disminución de protección del derecho del patrón Estado de no reinstalar a un trabajador de confianza pero que, en atención a la protección constitucional cuyo reflejo es la salvaguarda del derecho a no ser discriminada en los términos apuntados, debe ser en grado correspondiente a la afectación causada y con calificación modal en cuanto a los términos de las condenas que aquí se decretan.

"B. Medidas disuasorias

"Finalmente, tal y como ya quedó establecido en la presente ejecutoria, situaciones como la analizada en este caso, no se refieren solamente al hecho probado del despido ilegal, sino a la vinculación de ese hecho en el contexto de



un acto discriminatorio y, por tanto, de una violación directa al derecho fundamental a la no discriminación contenido en el artículo 1o. constitucional.

"Por tanto, a consideración de este Tribunal Colegiado y debido a que el acto del despido sí constituyó un acto discriminatorio y, por tanto, una violación directa al Texto Constitucional y convencional, es posible advertir que la condena tiene que contener una medida disuasoria para evitar en lo futuro la continuidad de ese tipo de actos discriminatorios. Esta consideración fue analizada por el Alto Tribunal Constitucional, al resolver el amparo en revisión 992/2014.

"...

"Este Tribunal Colegiado estima procedente determinar, como medida reparatoria de carácter disuasorio para que la demandada se abstenga en el futuro de realizar este tipo de actos, que la autoridad responsable **condene a la Secretaría demandada a pedir una disculpa pública señalando claramente que en dicho acto no debe revictimizarse a la actora y, junto con ella, publicar un extracto de la presente ejecutoria en un diario de mayor circulación en la Ciudad de México, que refleje adecuadamente la naturaleza, alcance de la misma y condenas decretadas. Esto, a partir de que cause estado la presente ejecutoria**¹ dado que su circulación² y alcance se suscita entre la gene-

¹ En las sentencias de reparaciones emitidas en los *Casos Barrios Altos, Cantoral Benavides y Durand y Ugarte* la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó por primera vez la publicación de su sentencia en un diario oficial del Estado y en otros medios de comunicación como parte del acuerdo celebrado entre las partes y que el tribunal homologó. A partir de ese momento, la publicación de su sentencia, no solamente en medios impresos sino incluso a través de la radio y la página web del Estado, se ha constituido en una medida de satisfacción constante en las decisiones emitidas por el tribunal (*Caso Barrios Altos Vs. Perú, punto resolutivo 5, inciso d; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y costas, punto resolutivo séptimo; Caso Durand y Ugarte Vs. Perú, punto resolutivo cuarto, inciso a; Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala, punto resolutivo tercero, y Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*).

² Cabe señalar que con frecuencia la Corte Interamericana especificaba los párrafos que se publicarían. No obstante, a partir del *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala* (2010) la Corte implementó la práctica de emitir un resumen oficial de la sentencia, mediante el cual ha ordenado que sea éste el que se publique en el periódico oficial que tiene amplia circulación nacional (*Cfr. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala, Op. cit., párr. 244, y Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, párr. 298*).



ralidad de la población y ello tiene su justificación en las implicaciones no sólo respecto a la persona concreta, sino también sociales que produce la discriminación y, por tanto, en la necesidad de erradicar los actos de tal índole.

"Sobre el particular, la responsable deberá recabar constancia donde se advierta la ejecución material de la disculpa pública y, además, el diario donde se publique el extracto de la presente ejecutoria y remitir ambas constancias a este órgano colegiado con el objeto de analizar el debido cumplimiento de la presente ejecutoria.

"...

"De ahí que al encontrarse la quejosa en un estado de gravedad al momento de ser despedida ilegalmente –independientemente de ser una trabajadora de confianza burocrática–, ello hace que el actuar del Estado-patrón sea un acto discriminatorio prohibido por todo el parámetro de control de regularidad constitucional; motivo por el cual, es de exhortar al Estado patrón equiparado a evitar cualquier tipo de discriminación, en el caso específico, por razón de sexo o género y adoptar las medidas necesarias para la **NO REPETICIÓN** de los despidos por razón de embarazo, pues aunque actúe como patrón, tiene el deber de respetar la dignidad de la persona humana.

"...

"De igual manera, este Tribunal Colegiado estima que, como medida adicional de disuasión, es indispensable sensibilizar a todo el personal de la Secre-

Además, en un sitio web oficial (Cfr. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 158; Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 222, y Caso Lysias Fleury vs. Haití. Fondo y reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 123*).

Para estas publicaciones se fija el plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia (Cfr. *Caso Barrios Altos Vs. Perú, punto resolutivo 5, inciso d, y Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, párr. 220*).

Tal circunstancia, afirmó la Corte Interamericana, ha contribuido a reducir gastos excesivos del Estado destinados a las publicaciones y ha ampliado el acceso al conocimiento de las sentencias de la Corte a partir de una versión más comprensible para todo el público.



taría demandada que cometió el acto discriminatorio, sobre la importancia que tiene el principio de igualdad y no discriminación por razón de género.

"Por ello, la responsable deberá condenar a la Secretaría demandada a la elaboración de un **protocolo o manual sobre los derechos de las mujeres y la exigencia de tener un espacio libre de violencia con el cual sensibilice a todo el personal sobre los contenidos de ese documento y la importancia que tiene un ámbito laboral en el que se respete la igualdad y derechos de la mujer.**

" ...

"**SENTIDO DE LA DECISIÓN.**

" ...

"**En la materia de la concesión:**

"a. Siguiendo los lineamientos de la presente ejecutoria, determine la existencia de la violación al derecho humano a la no discriminación previsto dentro del parámetro de control de regularidad constitucionalidad (sic) en perjuicio de la hoy quejosa, y proceda a adoptar las medidas para su reparación correspondiente en los términos indicados en esta ejecutoria.

"En ese sentido, la responsable deberá condenar a la Secretaría de Educación Pública a la indemnización resarcitoria en los siguientes términos:

"**I. Al pago de una indemnización de tres meses de sueldo y veinte días de salario por cada año de servicios prestados a razón de salario integrado** en los términos del análisis de esta ejecutoria.

"**II. Al pago de tres meses de salario integrado que corresponden, en todo caso, a las licencias de maternidad que debieron otorgarse a la actora antes y después del parto,** por ser el tiempo razonable para salvaguardar la protección social a la maternidad y preservar la salud de la mujer y del entonces neonato.



"...

"IV. Como medida reparatoria de carácter disuasorio, para que la demandada se abstenga en el futuro de realizar este tipo de actos, la autoridad responsable **condenará a la Secretaría demandada a pedir una disculpa pública señalando claramente que en dicho acto no debe revictimizarse a la actora aquí quejosa y, junto con la disculpa, publicar un extracto de la presente ejecutoria en un diario de mayor circulación en la Ciudad de México en el que refleje adecuadamente la naturaleza, alcance de la misma y condenas decretadas. Esto, a partir de que cause estado la presente ejecutoria.**

"Sobre el particular, la responsable deberá recabar constancia donde se advierta la ejecución material de la disculpa pública y, además, el diario donde se publique el extracto de la presente ejecutoria y remitir ambas constancias a este órgano colegiado con el objeto de analizar el debido cumplimiento de la presente ejecutoria.

"Por ello, la responsable deberá condenar a la Secretaría demandada a la elaboración de un **protocolo o manual sobre los derechos de las mujeres y la exigencia de tener un espacio libre de violencia, con el cual sensibilice a todo el personal sobre los contenidos de ese documento y la importancia que tiene un ámbito laboral en el que se respete la igualdad y derechos de las mujeres.**

"Sobre este punto, la responsable deberá recabar constancia de tal documento y remitirlo a este órgano colegiado con el objeto de analizar el debido cumplimiento de la presente ejecutoria, ya que la elaboración material le tocará supervisar a la hoy responsable."

Tercero. El **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien constituye el órgano denunciante, en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, resolvió el juicio de amparo directo **DT. 825/2019**, en el cual, en la parte que interesa, se determinó:

"4. Análisis sobre aspectos de equidad de género y pérdida de la confianza.



"64. En esencia, la quejosa argumenta que en vez de que hubiera sido acreditado que la razón de su cese fue la pérdida de confianza, lo que se probó en juicio fue que lo motivó un acto discriminatorio en su contra (y de su hijo), prohibido por la Constitución, y que por esto la Sala responsable debió resolver su asunto a la luz del principio de no discriminación, pues en la colisión entre el artículo 123, apartado B, fracción XIV, y el 1o., párrafo quinto, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe prevalecer el último; lo que conlleva la procedencia de su reinstalación, así como el pago de los salarios caídos.

"65. Es fundado lo anterior.

"66. En principio, debe tenerse en cuenta que en el juicio de amparo directo **DT. 876/2019**, vinculado con el presente asunto, quedó establecido que la enjuiciada, al dar contestación a la demanda, manifestó que la actora era una trabajadora de confianza y que no tenía derecho a la estabilidad en el empleo, sin que opusiera excepción que controvirtiera que el motivo del cese hubiera obedecido al estado de gravidez en que se encontraba la trabajadora.

"67. Asimismo, en el amparo vinculado se determinó que en autos se acreditó que el cese tuvo lugar durante el periodo de gestación de la actora ...

"68. Lo anterior permite concluir que el presente asunto debe ser visto a la luz del juzgamiento con perspectiva de género, pues no hay duda sobre la condición de mujer de la actora, sobre su embarazo ni sobre que éste fue la causa del cese, máxime que la parte empleadora no acreditó que el motivo de la terminación de la relación de trabajo haya consistido en la pérdida de la confianza de la trabajadora.

"...

"75. Así, es claro que en casos en los que se alega discriminación por razón de género como verdadera causa de un cese, el Estado, cuando tiene la calidad de patrón, no puede simplemente aducir que a la trabajadora se le perdió la confianza para poder separarla justificadamente, sino que está constreñido, si quisiera salvarse de responsabilidad, a demostrar cuál o cuáles fueron las



causas reales y eficientes de la separación en el cargo y que éstas no son ni fueron ni la condición de mujer de la trabajadora ni su situación de embarazo.

"...

"77. Lo anterior, sin embargo, es una regla general que admite la excepción referida al cese de una trabajadora burócrata en situación de embarazo, pues por virtud del principio de no discriminación y de la obligación de juzgar con perspectiva de género, se actualiza una presunción a su favor, es decir, que la razón de su cese obedece al estado de gravidez en que se encuentra (salvo que el Estado patrón demostrase que el motivo fue realmente otro, de naturaleza tal que deje en claro que ni la calidad de mujer ni el estado de gravidez fueron ni remotamente las causas, sino, por ejemplo, actos de corrupción, amenazas a los compañeros de trabajo, daño a las instalaciones, conducta palmariamente negligente, entre otras).

"78. Establecido lo anterior, conviene ahora poner en claro cuál es la pregunta interpretativa y jurisdiccional que ha de ser contestada en el presente asunto, y del examen de autos se tiene que es la siguiente: la mujer, trabajadora burócrata de confianza, que demuestra en juicio que su cese obedeció a un acto discriminatorio de los prohibidos tanto por la Constitución como por las convenciones de derechos humanos aplicables en nuestro país, ¿merece que su caso sea visto lisa y llanamente a la luz de la interpretación que la Segunda Sala ha hecho del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIV, y, por ende, es inviable su reinstalación?

"...

"88. A juicio de la mayoría de este tribunal, en un asunto como el presente, en el que una mujer, trabajadora burócrata de confianza, que demuestra en juicio que su cese obedeció a un acto discriminatorio de los prohibidos tanto por la Constitución como por las convenciones de derechos humanos aplicables en nuestro país, no puede ver subsumido su caso en la restricción que la Segunda Sala ha encontrado en el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIV, para que los trabajadores al servicio del Estado no puedan buscar la reinstalación si ocupaban un puesto de confianza. Su caso debe ser estudiado conforme



al principio de no discriminación y del principio pro persona (y en esto, la quejosa es clara y precisa en sus conceptos de violación).

"...

"**96.** En ese orden, no puede sino concluirse que en el presente asunto la condición de mujer embarazada prevalece sobre la calidad técnico-legal de trabajador burócrata de confianza, toda vez que el caso debe ser visto a la luz del juzgamiento con perspectiva de género, pues no hay duda sobre la condición de mujer de la actora, sobre su embarazo ni sobre que éste fue la causa del cese, máxime que la parte empleadora no acreditó que el motivo de la terminación de la relación de trabajo haya consistido en la pérdida de la confianza de la trabajadora.

"...

"**103.** En efecto, hemos de preguntarnos si el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIV, tal cual ha sido interpretado por la Segunda Sala, contiene una restricción al derecho a no ser discriminado (o a algún otro derecho).

"**104.** El 123 constitucional, apartado B, fracción XIV, sí contiene una restricción, desde luego (según la Segunda Sala), pero una restricción que no tiene que ver con el derecho a no ser objeto de discriminación, sino a uno bien diverso, también de índole constitucional, pero evidentemente distinto: al que asiste a cualquier trabajador a ser reinstalado, si así lo deseara, en los casos de separación injustificada de su fuente de trabajo.

"...

"**106.** Pero, incluso, esa restricción tiene que verse conforme a su racionalidad intrínseca, y es la propia Suprema Corte de Justicia la que lo ha explicado: es una restricción que atañe única y exclusivamente a los trabajadores burócratas de confianza siempre que en el fondo su cese derive de una única y exclusiva causa: la pérdida de confianza. Así lo indican con toda claridad los precedentes. Esto fue demostrado en la sentencia que recayó al DT. 224/2019, resuelto por este tribunal, por mayoría de votos y con diferente integración, el 10 de octubre de 2019.



"...

"**112.** Consecuentemente, en el presente asunto, si el patrón no acreditó que el cese deriva de la pérdida de confianza, sino de un acto discriminatorio y esto es precisamente lo que lo hace injustificado, preguntémosnos si ha de ser visto a la luz del 123 constitucional, apartado B, fracción XIV.

"...

"**115.** Así, esa restricción (amén de no tener nada que ver con el derecho a la no discriminación) sólo puede operar en sus propios límites, y éstos, según la Suprema Corte, son los de la pérdida de confianza. No puede reinstalarse a ningún burócrata de confianza siempre que la causa de la separación sea, justamente, su pérdida, y no hay obligación de acreditarlo, pues basta el dicho del patrón equiparado.

"**116.** Pero cuando, como en el asunto que nos ocupa, lo que se acredita en juicio más bien es que el cese tiene su causa en un acto constitucionalmente prohibido, la discriminación, no podemos subsumirlo en el 123 constitucional, apartado B, fracción XIV. Simple y sencillamente los hechos no encuadran en el supuesto de hecho de tal norma.

"**117.** Si lo anterior es así, resulta que la consecuencia jurídica que prevé dicho numeral, esto es, la imposibilidad jurídica de la reinstalación, no puede actualizarse.

"**118.** El 123 constitucional, apartado B, fracción XIV, no aplica a los casos del cese motivado por un acto violatorio del principio de no discriminación y esto significa, ni más ni menos, que la consecuencia jurídica que contempla no puede regirlos.

"...

"**120.** En ese orden de ideas, las restricciones constitucionales expresas no son normas metaconstitucionales, sino que su contenido está delimitado por muchas otras normas contenidas en la propia Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, de modo que los juzgadores de amparo deben aplicar y desentrañar el sentido de tales restricciones a través de una interpretación sistemática y progresiva de la propia Constitución, por lo cual deben evitar interpretar y aplicar en forma aislada y gramatical la restricción de mérito.

"...

"**129.** Así, en el caso particular y como se ha visto hasta aquí, la norma que este Tribunal Colegiado ha interpretado restrictivamente es el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIV –por contener una limitación a un derecho de rango máximo, como lo es el de reinstalación–, con base en lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos criterios jurisprudenciales –como se vio páginas atrás–, sobre la restricción del derecho de reinstalación a los trabajadores burócratas de confianza, exclusivamente en los casos en que el Estado-patrón les ha perdido la confianza, de modo que esa limitación debe ser vista de manera restrictiva sólo a la luz de esa premisa, es decir, que los límites de esos criterios están circunscritos únicamente a la actualización de la pérdida de la confianza del empleado.

"...

"**131.** De lo expuesto hasta aquí, se tiene que si una persona ha sido cesada de su empleo gubernamental y queda demostrado que la causa eficiente de ello es la violación en su perjuicio del principio de no discriminación, porque su separación obedece a su origen étnico, su religión, sus opiniones políticas, sus preferencias sexuales o, como en el caso, a su condición de mujer en estado de embarazo, poco importa que su puesto haya sido de confianza: merece la reinstalación.

"**132.** Como puede observarse, el caso concreto no puede ser subsumido en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, constitucional, y la restricción constitucional establecida jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque de la lectura de las ejecutorias que dieron origen a ese criterio jurisprudencial se advierte con claridad que la restricción opera única y exclusivamente en los casos en que se ha perdido la confianza y no cuando la trabajadora ha sido objeto de discriminación con motivo de su embarazo, ya que la



premisa implícita es que ante la pérdida de ésta el empleador –Estado– no tiene obligación de demostrarla ni el imperativo de reinstalar al trabajador, ya que aquél debe tener la posibilidad de reconfigurar su equipo de trabajo con miras a satisfacer de la mejor manera el servicio público que tiene a su cargo.

"...

"135. Hipótesis que dista del caso particular en el que se demostró que la razón del cese no se sustentó en la pérdida de la confianza de la trabajadora, sino en una situación de discriminación de las que expresamente prohíbe el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que debe dimanar todo el orden jurídico que dispone que los derechos humanos son la fuente y el límite del poder público, y que la restricción del 123, apartado B, fracción XIV, no constituye en modo alguno una limitación del derecho a no ser discriminado por razón de género.

"...

"147. En ese contexto, la actora que demostró que su cese obedeció a un acto discriminatorio de los prohibidos tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por las convenciones de derechos humanos aplicables en el país, se ubica en una hipótesis harto diferente que impide que su caso sea visto lisa y llanamente a la luz de la interpretación que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIV.

"...

"200. En la especie, la pretensión de la actora es evidenciar que su embarazo y posterior maternidad ha motivado un trato discriminatorio y peyorativo en su relación laboral, al haberle impedido la demandada hacer efectivo el derecho de permanencia en el empleo por motivo de su estado de gravidez y como se narró en párrafos precedentes, en el caso particular quedó **demostrada la discriminación por razón de género de la que fue objeto la actora al haber sido despedida por estar embarazada**, ya que la demandada **no se exceptuó al respecto al contestar la demanda**.



"...

"208. En consecuencia, si la aquí quejosa acreditó la existencia de la discriminación alegada por razón de género –ilegal despido por estar embarazada– y la dependencia demandada no acreditó que la separación del empleo tuviera origen en una causa distinta de la vulneración al principio de no discriminación o que ésta era por un motivo grave.

"...

"210. Por tanto, como ya se consideró, la actora en cuanto trabajadora de confianza burocrática, tiene derecho a la reinstalación por el ilegal despido y al reclamo del pago de salarios caídos, ya que si bien carece del derecho a la estabilidad laboral; empero, ya quedó demostrado que el **cese de la actora no encontró su razón de ser en la pérdida de confianza de la trabajadora, sino que obedeció a la condición en la que se encontraba –embarazo–.**

"211. Sin que en el presente caso resultara necesario echar mano de la técnica interpretativa de **ponderación**, pues no se está en presencia de hechos susceptibles de adscribirse a **derechos fundamentales contrapuestos a la luz del caso particular**, esto es, **no existe una colisión de derechos**; por ello, el presente caso se resolvió con un **razonamiento interpretativo subsuntivo**, es decir, adecuando los hechos del caso concreto a la norma constitucional que resultó aplicable, **observando el caso particular para establecer bajo qué norma resultó subsumible.**

"212. En efecto, la función de ponderar consiste en pesar o sopesar **los principios que concurren al caso concreto**, a efecto de establecer cuál es el peso específico de los derechos fundamentales en colisión, de modo que el que tenga un peso mayor será aquel que venza en la ponderación y el que determinará la solución para el caso concreto, lo que garantiza el cumplimiento de los derechos fundamentales y, consecuentemente, la seguridad jurídica de los gobernados.

"213. Hipótesis que en el caso particular no se actualiza, pues si bien las normas de que se trata son de anclaje constitucional, pues ambas se ubican en



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –artículo 1o., último párrafo (derecho a no ser discriminado motivado por razones de género) y el artículo 123, apartado B, fracciones IX y XIII (restricción de acceso a la reinstalación, en tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado)–.

"**214.** Empero, como ya se estableció, los hechos que generaron el caso particular se subsumieron en la hipótesis prevista en el artículo 1o., párrafo último, constitucional, y diversos instrumentos internacionales y con base en ellos pudo resolverse la cuestión.

"**215.** En suma, válidamente puede concluirse que la restricción constitucional de mérito –en automático– no permite la vulneración al derecho de no discriminación.

"...

"**217.** Sin embargo, como se apuntó con antelación los precedentes que sostienen ese criterio no han derivado de un caso similar al que nos ocupa, lo que conduce a determinar que no es posible desconocer la restricción constitucional como regla general, pero sí entenderla en sus límites adecuados como quedó de manifiesto en párrafos precedentes en el sentido que sólo opera en tratándose de pérdida de confianza; lo anterior, para crear una excepción que sea armónica con todo el sistema constitucional.

"**218.** Para lograr lo anterior, se acude al principio de unidad y al principio de concordancia práctica que impera entre las normas constitucionales.

"**219.** El principio de unidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aquel conforme al cual su interpretación debe estar orientada a considerarla como un 'todo' armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto; en otras palabras, este principio es entendido como aquel en que la interpretación y aplicación del derecho debe realizarse sobre la base del Texto Constitucional completo, como un todo, de manera sistemática y no confrontar una ley o un caso concreto con algunos de los artículos de la misma Constitución Federal.



"220. Por su parte, el principio de concordancia práctica es aquel por medio del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta 'optimizando' su interpretación, es decir, sin 'sacrificar' ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada 'Constitución orgánica' se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"221. Bajo esas premisas, no puede leerse una restricción establecida en el propio Texto Fundamental sacrificando un principio también ahí reconocido.

"222. En efecto, el hecho de que el artículo 123 del Pacto Federal ampare el derecho del 'patrón' a remover libremente a los trabajadores de confianza, no implica que tal remoción pueda hacerse inobservando la prohibición de la discriminación que el propio ordenamiento establece en su artículo 1o., ni tampoco desconociendo el artículo 11.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que reconoce expresa y literalmente el derecho en favor de la mujer embarazada a no ser despedida por el motivo de gravidez (que por mandato de la Carta Magna forma parte del marco de regularidad constitucional).

"223. Las disposiciones anteriores permiten concluir de manera aislada lo siguiente: hay un derecho del patrón para remover libremente al trabajador (sic) confianza; hay un derecho a no ser discriminado por motivos de sexo o cualquier otro que afecte la dignidad; y, hay una prohibición internacional de que se despidan por motivos relacionados con el embarazo.

"224. Los dos derechos de las trabajadoras antes referidos, no están condicionados para las personas de base, sino que se les reconocen a todas las mujeres con el fin de garantizar una protección reforzada durante los periodos de gestación, parto y postparto.

"225. En ese contexto, una norma no excluye a otras, sino que su interpretación debe hacerse aplicando los dos principios referidos con antelación.



"226. Ahora bien, al hacer la interpretación sistemática de las normas en comento, se puede arribar a la conclusión de que, por regla general, el patrón puede remover libremente a un trabajador de confianza, pero precisamente cuando hay pérdida de confianza, según se ha expuesto; empero, existe un motivo que no puede servir como base para la remoción: el estado de gravidez de una mujer. Ello, al estar proscrita –para todas las autoridades– esa conducta en la norma constitucional.

"227. De ahí que, si ese no puede ser un motivo para cesar a la trabajadora, entonces por derecho, ésta debe ser reinstalada en su trabajo; lo anterior, porque su cesación no derivó de la pérdida de confianza del patrón o de su ineficiencia en el trabajo que realizaba, sino de una conducta del patrón contraria a los principios fundamentales que no puede ni debe ser tolerada por el Estado.

"...

"230. Aunado a lo anterior, se considera que cuando ya se determinó que el motivo del despido fue porque la trabajadora se encontraba embarazada y que el actuar del patrón es discriminatorio, es insuficiente la reparación de la violación a los derechos humanos de la mujer mediante una indemnización, pues aceptarlo sería tanto como validar que los patrones puedan discriminar a una mujer, cesándola de su trabajo por estar embarazada, con la garantía de que se les va a reparar; no obstante, el Estado se encuentra obligado no sólo a reparar las violaciones a derechos humanos, sino a prevenirlas; de ahí que si anticipadamente se le permite ello al 'Estado patrón', entonces no se cumpliría con la obligación de prevenir las transgresiones a derechos humanos.

"231. En las relatadas consideraciones, debe concederse el amparo solicitado, a efecto «de» que la Sala responsable condene a la dependencia demandada a **reinstalar** a la actora en el puesto en que se venía desempeñando hasta antes del cese injustificado acaecido el 9 de enero de 2014 y al pago de **salarios caídos**.

"232. En la inteligencia «de» que debe subsistir la condena decretada en el laudo reclamado por la Sala responsable consistente en el pago de 'indemnización especial' por el acto discriminatorio del que fue objeto la actora, a razón de salarios caídos que estableció en un periodo de 7 meses y 14 días, que



corrieron del 9 de enero de 2014 (fecha del despido) al 22 de agosto de ese año, que fue la fecha en que concluyeron los 90 días que hubiese comprendido la licencia pre y postnatal de la actora, de conformidad con el artículo 124 del Reglamento de Servicios Médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por tanto, la condena al pago de salarios caídos que se ordena decretar en la presente ejecutoria será del **23 de agosto de 2014 a la fecha de emisión del laudo que se dicte en cumplimiento a la sentencia de amparo.**

"**233.** Condena que, en vía de consecuencia, también debe hacerse extensiva al reconocimiento de la antigüedad de la actora, desde la fecha de su ingreso, a saber: 1 de abril de 2009 hasta la fecha en que tenga verificativo la reinstalación de la actora, así como al entero de aportaciones al SAR, ISSSTE y FOVISSSTE, por ese mismo periodo ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Análisis sobre la existencia o inexistencia de la contradicción denunciada.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para la configuración de una contradicción de tesis entre distintos órganos jurisdiccionales, es menester que exista discrepancia de criterios respecto de hipótesis jurídicas esencialmente iguales, en las que tales órganos jurisdiccionales hubiesen llegado a conclusiones opuestas, aunque las cuestiones fácticas que los rodean no sean exactamente iguales. Sobre el particular, emitió la jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada el en (sic) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7, y con registro digital: 164120, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

³CONTRADICCIÓN 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



Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos; sin embargo, sí debe ponderarse si las diferencias advertidas incidieron o fueron determinantes para resolver el problema jurídico en cuestión.

Con base en lo anterior, atendiendo a lo establecido por el Alto Tribunal, este Pleno de Circuito, a fin de resolver, en primer lugar, si existe o no contradicción de criterios, verificará si aparecen aspectos en los asuntos resueltos por

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."



los tribunales participantes en el tema objeto de la denuncia relativa que varíen, y si, de haberlos, son meramente secundarios o accidentales de tal forma que en nada modifiquen la situación examinada y podrá entonces establecerse si no son relevantes para la existencia de la contradicción, pues de lo contrario, es decir, si las cuestiones fácticas distintas influyeron en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico a partir de dichos elementos particulares o porque la legislación aplicable en cada caso da una solución distinta a cada uno de ellos, la contradicción de tesis no se habría configurado, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

Los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas y los criterios adoptados en cada caso, son los siguientes:

a) Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Al resolver el amparo directo 18/2019, en sesión de treinta de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos en cuanto al tema objeto de la denuncia de contradicción, dicho órgano de garantías estimó, en primer lugar, que la autoridad responsable, en su laudo reclamado, omitió pronunciarse de manera oficiosa sobre el hecho de que fue el estado de gravidez lo que motivó el despido de la actora, quien fuera trabajadora de confianza cuando prestaba sus servicios para la dependencia federal demandada (Secretaría de Educación Pública) y que, igualmente, en dicho laudo debió concluirse que tal situación actualizó un acto discriminatorio por razón de género, violatorio del artículo 1ero. constitucional, en su último párrafo, que prohíbe cualquier forma de discriminación.

Para el referido Tribunal Colegiado de Circuito, la omisión de la autoridad responsable en ese sentido afectó a la quejosa porque ésta tenía derecho a que la parte demandada, virtud a su proceder discriminatorio, le realizara distintos pagos y otorgara ciertas prestaciones para resarcir íntegramente el daño que se le causó, además de emprender acciones tendentes a evitar o prevenir en lo futuro, conductas discriminatorias semejantes.



A partir de esa consideración fundamental, el tribunal decidió conceder la protección constitucional basado en un estudio propio que, en sustitución de la autoridad responsable, realizó en torno al tema de discriminación, lo cual le llevó a ordenar que, como parte de los efectos del amparo y en un nuevo laudo que dictara en sustitución del reclamado, la autoridad responsable condenara a la dependencia demandada a realizar diversas acciones tendentes, precisamente, a resarcir a la trabajadora por el daño sufrido, mediante el pago de diversas prestaciones económicas, publicar una disculpa y la parte conducente del fallo, así como a tomar medidas que se estimaron necesarias para prevenir y evitar nuevos casos de discriminación como el advertido en la sentencia de amparo.

No obstante, sobre la reinstalación y el pago de salarios caídos que se reclamaron en la demanda laboral, dicho Tribunal Colegiado sostuvo que, a pesar de que mediante el despido se constituía o se actualizaba una contravención al artículo 1ero., último párrafo, de la Constitución General de la República en perjuicio de la trabajadora, ésta no debía ser reinstalada en el empleo ni recibir el pago de salarios caídos; que lo demandado a ese respecto resultaba improcedente por virtud de lo dispuesto en diversos apartados de la propia Carta Magna, específicamente las fracciones IX, XIII y XIV del apartado B de su artículo 123, al tratarse de una trabajadora de confianza al servicio del Estado.

A juicio del citado tribunal de amparo, esa conclusión se sostiene jurídicamente mediante una interpretación normativa de ponderación, según la cual, sobre el tema se presenta una disyuntiva; por un lado, la existencia de un derecho constitucionalmente protegido en el artículo 123, apartado B, fracciones IX y XIII, de la Norma Fundamental, a favor del Estado empleador o patrón-Estado, consistente en dar por terminados los efectos del nombramiento tratándose de sus trabajadores y trabajadoras de confianza, sin necesidad de justificar la decisión, pues hay una justificación intrínseca que consiste en que debe salvaguardar su debido funcionamiento y, por otra parte, la existencia, en sentido opuesto, de un imperativo también constitucional contenido en el artículo 1ero., según el cual toda persona tiene el derecho de no ser discriminada por ningún motivo y, en el caso particular, tampoco por razón de género.



El citado órgano colegiado asumió que esos dos derechos entran en colisión entre sí, pues, por un lado, quedaba demostrado que la trabajadora demandante, quien pidió ser reinstalada en su empleo, había sido dada de baja por un motivo discriminatorio en razón de género al encontrarse en estado de embarazo, pero que, concomitantemente y en sentido opuesto, el Estado-empleador gozaba del derecho a prescindir de los servicios de todo trabajador y de toda trabajadora, cuando su naturaleza o categoría fuera de confianza, sin necesidad de justificar su decisión, ambos derechos con fuerza de protección constitucional.

La solución que se dio en el asunto, en el aspecto que interesa, fue que sin desconocer que la trabajadora, por su estado de embarazo, gozaba de una especie de "fuero de maternidad" y, por lo mismo, se encontraba protegida por un derecho de estabilidad reforzada en su empleo, que impedía a la dependencia para la que prestaba sus servicios despedirla, sin importar que fuese trabajadora de confianza, lo cierto era que una vez acontecido el despido e, incluso, habiendo llegado a la conclusión de que se reputaba discriminatorio en razón de género, aun así debía imperar el derecho estatal por la necesidad de preservar y procurar la salvaguarda del servicio público en óptimas condiciones y, por ende, el derecho de la trabajadora a ser reinstalada en su empleo, tendría que ceder por virtud de su natural falta de estabilidad laboral, justificada precisamente en la disposición constitucional del artículo 123, apartado B, fracciones IX y XIII, relacionadas con la diversa fracción XIV del mismo apartado, de la Carta Magna, atenuándose entonces la vigencia y observancia de lo previsto en el último párrafo del artículo 1ero., también constitucional, y quedando solamente obligada la demandada a resarcir los daños (sin incluir salarios caídos) y a tomar las medidas de reparación con pago y de prevención establecidas como parte de los efectos del amparo concedido.

b) Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

En cambio, derivado de un caso esencialmente similar, es decir, donde una mujer también demandó ante un tribunal burocrático, entre otras prestaciones, la reinstalación en su empleo y los salarios caídos, porque fue despedida del servicio que prestaba para una dependencia federal mientras se encontraba en estado de embarazo y, por ende, dijo haber sido víctima de discriminación,



el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 224/2019, en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve y por mayoría de votos, decidió negar el amparo a la demandada patronal, quien en ese caso promovió el citado amparo porque en el laudo reclamado fue condenada a la reinstalación de la trabajadora actora y a pagarle salarios caídos, alegando que ello no era procedente porque se trataba de una trabajadora de confianza al servicio del Estado.

En ese asunto, el tribunal de garantías desestimó los argumentos de la dependencia quejosa y le negó la protección constitucional solicitada. Estableció que, en virtud de que la actora había sido víctima de un trato discriminatorio precisamente porque el despido denunciado ocurrió durante su embarazo, a diferencia de lo que en su momento determinó el Décimo Sexto Tribunal, la pretensión de la demandante de ser reinstalada y, consecuentemente, de que se le pagaran salarios caídos, sí debía considerarse procedente sin que fuera óbice que la naturaleza del puesto o cargo fuera de confianza y que, por ende, debían subsistir las condenas decretadas por la autoridad jurisdiccional responsable.

El órgano de garantías estimó, como también lo hizo el Tribunal Décimo Sexto, que debía admitirse que existe una restricción constitucional derivada del artículo 123, apartado B, fracciones IX, XIII y XIV, de la Carta Magna, según la cual los trabajadores al servicio del Estado cuya categoría o puesto sea considerado de confianza, no gozan de estabilidad en el empleo y que, por ende, se encuentran expuestos a ser válidamente separados del mismo sin necesidad de justificación a cargo del Estado-empendedor.

Sin embargo, sostuvo que tal restricción de rango constitucional, si bien no debía desconocerse, sí tenía que ser entendida en sus límites adecuados, de modo que no se considere actualizada cuando la baja del servicio o despido se da por motivos discriminatorios, como ocurre cuando se despide a una mujer embarazada, ya que en ese caso no cabría una interpretación jurídica de ponderación como la realizada por su homólogo tribunal de amparo contendiente, de modo que tampoco tendría por qué asumirse que el derecho del Estado a dar de baja o separar del empleo a sus trabajadores de confianza sin necesidad de justificar su decisión ceda o se atenúe frente al derecho humano a la no discriminación.



Para el citado órgano jurisdiccional, lo correcto era realizar un ejercicio de subsunción normativa y no uno de interpretación ponderativa, ya que –sostuvo– en realidad no se presenta colisión normativa alguna, sino más bien, debe estimarse que la hipótesis que sirve al caso por advertirse contravención al derecho de la trabajadora a no ser discriminada por razón de género, es la contenida en el artículo 1ero., último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ahí se prohíbe de manera expresa la discriminación por cualquier motivo, en tanto que la diversa derivada del conjunto de las fracciones IX, XIII y XIV del artículo 123 constitucional, no resulta útil en el caso porque no se configura la pérdida de confianza si el despido de la demandante ocurrió precisamente por su estado de embarazo.

En ese sentido es que concluyó que si el sustento de la ruptura de la relación laboral fue una conducta discriminatoria en perjuicio de la actora, entonces la pérdida de confianza queda excluida como causa de la misma, por lo que la hipótesis del artículo 123 de la Constitución Federal, sus citados apartado y fracciones no se materializa, y la restricción constitucional consistente en la falta de estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, tampoco puede servir como fundamento para negar la reinstalación a que la actora sí tenía derecho, incluyendo los salarios caídos, como lo estableció la autoridad responsable al condenar a la dependencia demandada a que reinstalara a la demandante y a que le pagaran los citados salarios caídos.

Ese diverso Tribunal Colegiado estimó que en el caso no cabía una interpretación normativa de carácter ponderativo y que, por ende, no es correcto entender que uno de los dos derechos ya identificados, es decir, el de la mujer trabajadora con carácter de confianza, a no ser discriminada por su estado de embarazo, deba ceder frente a la prerrogativa del Estado-empleador que permite a éste dar por terminados los efectos del nombramiento respectivo sin necesidad de justificar su decisión.

Para el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, una vez demostrado que la trabajadora fue despedida de su empleo, aun siendo éste en un puesto de confianza al servicio del Estado, mientras se encontraba en estado de gravidez, puede asumirse y tenerse por acreditado



que ello actualizó un acto discriminatorio en perjuicio de ésta y, por ende, violatorio del artículo 1ero., último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente y en la misma sesión, al resolver el amparo directo 209/2019, vinculado con el anterior, mediante votación unánime en cuanto al sentido del fallo y con voto aclaratorio de uno de sus integrantes, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito decidió, en lo que interesa y a partir de consideraciones que, básicamente, son consistentes y similares a las de su homólogo contendiente, Tribunal Décimo Sexto, otorgar a la actora quejosa la protección constitucional para que, además de que la autoridad responsable reiterara, entre otras, la condena a reinstalar a la actora y a pagarle salarios caídos, se condenara a la dependencia demandada a pagarle diversas prestaciones y a realizar determinadas acciones tendentes a resarcirle el daño sufrido en virtud de que su despido se dio durante el embarazo y, por ende, de modo discriminatorio.

Asimismo, el propio Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo DT. 825/2019, promovido por la parte trabajadora, reiteró, en esencia, las consideraciones que vertió al resolver el diverso juicio de amparo DT. 224/2019, referido en párrafos precedentes ya que analizó, por un lado, el principio pro persona contenido en el párrafo segundo, así como el derecho humano a la no discriminación, establecido en el párrafo quinto, ambos contenidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También analizó el artículo 123, apartado B, incisos (sic) XIV, de la propia Constitución Federal, y concluyó que esta disposición contenía la restricción del derecho de reinstalación a los trabajadores burócratas de confianza, exclusivamente en los casos en que el Estado patrón les había perdido la confianza, por lo que dijo que esa limitación –de reinstalación– sólo debía circunscribirse a la actualización de la pérdida de la confianza del empleado.

En ese sentido afirmó que cuando se separa del empleo a un trabajador de confianza, éste no tiene derecho a la reinstalación porque se está ante una



restricción constitucional expresa y que al tener ese carácter, el patrón Estado ni siquiera tiene la obligación de justificar la causa del cese de ese empleado.

También dijo que en el caso que resolvía no era necesario acudir a la técnica interpretativa de ponderación en relación con la citada restricción, pues no se estaba en presencia de hechos susceptibles de adscribirse a derechos fundamentales contrapuestos a la luz del caso particular, esto es, no existía una colisión de derechos, porque el cese de la empleada no encontró su razón de ser en la pérdida de confianza de la trabajadora, sino que obedeció a la condición de embarazo en la que se encontraba.

Así, determinó que la separación del empleo de una trabajadora, por virtud de su estado de gravidez era un acto discriminatorio, por razón de género, por lo que consideró que la accionante tenía derecho a la reinstalación y al pago de salarios caídos.

De igual forma, consideró que debía subsistir la condena decretada en el laudo reclamado por la Sala responsable consistente en el pago de una "indemnización especial" por el acto discriminatorio del que fue objeto la actora, a razón de los salarios caídos que estableció por un periodo de 7 meses y 14 días, que corrieron del 9 de enero de 2014 (fecha del despido) al 22 de agosto de ese año, que fue la fecha en que concluyeron los 90 días que hubiese comprendido la licencia pre y postnatal de la actora, de conformidad con el artículo 124 del Reglamento de Servicios Médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y aclaró que la condena al pago de salarios caídos que se ordenaba decretar en esa ejecutoria sería del 23 de agosto de 2014 a la fecha de emisión del laudo que se dictara en cumplimiento a la sentencia de amparo.

Como se puede advertir, ambos Tribunales Colegiados coincidieron en que debía tenerse por demostrada la violación a la norma constitucional contenida en el párrafo final del artículo 1o. de la Carta Magna, básicamente bajo la misma consideración, es decir, que la separación del empleo de una mujer durante su embarazo actualiza una forma de discriminación proscrita por la Norma Fundamental, particularmente en razón de género, con independencia de que se trate de una trabajadora de confianza al servicio del Estado.



En lo que discreparon ambos órganos de amparo fue en la conclusión a que arribaron en torno a la procedencia o improcedencia de la reinstalación de las trabajadoras en ese tipo de casos, pues para el Tribunal Décimo Sexto no es posible en tanto que a criterio del diverso Décimo Cuarto sí lo es, según las consideraciones ya puntualizadas de ambos órganos colegiados.

QUINTO.—Tema jurídico en contradicción que requiere ser resuelto por este Pleno de Circuito. La presente contradicción de tesis consiste en elucidar, a la luz de lo dispuesto por el artículo 1ero., párrafo final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el derecho humano a la no discriminación, y sin soslayar el contenido del artículo 123, apartado B, fracciones IX, XIII y XIV, de la propia Norma Fundamental, **si es procedente o no la reinstalación en el empleo y el pago de salarios caídos a favor de las trabajadoras de confianza al servicio del Estado que hubieren sido despedidas con motivo de su estado de embarazo o durante el periodo de postparto o lactancia.**

El tema en contradicción así establecido responde a los elementos esenciales y relevantes de los asuntos de donde surgió la problemática jurídica a dirimir, sin atender cuestiones accesorias como el papel que desempeñaron las partes en los expedientes relativos, como el hecho de quién en cada uno de ellos fue la parte quejosa, si lo fue la trabajadora actora en el juicio natural o la dependencia demandada, si en uno de los asuntos el tribunal burocrático laboral decidió condenar a la reinstalación y los salarios caídos y en los diversos absolver de esas prestaciones, entre otras cuestiones también accidentales. Esto porque, como se indicó, lo importante para que se justifique resolver en cuanto al fondo una contradicción de tesis, radica en que los criterios discrepantes se refieran a hipótesis jurídicas similares y no por los elementos fácticos o de mero hecho.

SEXTO.—Decisión. Este Pleno de Circuito en Materia de Trabajo del Primer Circuito estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, conforme a las consideraciones siguientes:

Como punto de partida, a fin de resolver en apego al principio de seguridad jurídica que justifica la integración jurisprudencial mediante el sistema de unificación de criterios, es indispensable establecer que, a juicio de este Pleno de



Circuito, en los criterios contendientes **no está en contienda que los despidos derivaron de la condición de gravidez en la que se encontraban las mujeres trabajadoras actoras en cada uno de los juicios laboral (sic), y que ese acto constituyó una violación al derecho fundamental de no discriminación.**

Precisado lo anterior, conviene analizar como cuestión previa, **el derecho a la no discriminación**, respecto del cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*, y sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.⁴

Asimismo, en los artículos 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁵ y 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,⁶ ha sostenido que el concepto de discriminación, es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en los motivos prohibidos que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera.⁷

⁴ Cfr. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*, párr. 269, y *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, párr. 79.

⁵ **Artículo 1**

"1. En la presente convención la expresión 'discriminación racial' denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública."

⁶ **Artículo 1**

"A los efectos de la presente convención, la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera."

⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrafo 198.



La Convención Americana no prohíbe todas las distinciones de trato, para ello hace la diferencia entre "distinciones" y "discriminaciones", de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas; mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.⁸

Pero, a nivel del sistema interamericano existe una diferencia del derecho a la no discriminación, según la disposición que lo regula, que son:

• **Protección de igualdad ante la ley.** El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹ protege el derecho a igual protección de la ley, disposición que prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en la misma, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación.¹⁰

• **Obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos sin discriminación.** Es la prevista en el artículo 1.1.¹¹ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde consta el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación, que determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos.¹²

⁸ Cfr. *Caso Costa Rica*, párrafo 285.

⁹ "Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

¹⁰ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 186, y *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 398.

¹¹ "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

¹² Cfr. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, párr. 141, y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 88.



En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales, sea de particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona atendiendo a categorías prohibidas de discriminación.¹³

De ahí que la Corte Interamericana afirme que si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Y si por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna, violaría el artículo 24.¹⁴

Sin embargo, la violación al derecho a la no discriminación puede derivar de situaciones de *jure* o *de facto*, por tanto, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas.

Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.¹⁵

¹³ Cfr. *Mutatis mutandi* Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrafo 206, donde consideró:

"206. El artículo 1.1. de la Convención Americana proscribire la discriminación, en general, e incluye categorías prohibidas de discriminación (*supra* párr. 196). Tomando en cuenta los criterios desarrollados anteriormente, esta Corte deja establecido que el origen étnico de las personas es una categoría protegida por la convención. Por ello, está proscribida por la Convención Americana cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la etnia de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su origen étnico."

¹⁴ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 209, y *Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, párr. 272.

¹⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párrafo 220. Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrafo 201.



De ahí que el derecho a la no discriminación se encuentre dividido en directa e indirecta:

La **directa** implica una causa visible de discriminación. Se considera discriminación directa por razón de sexo la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en situación comparable. Todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad. Este tipo de discriminación es fácil de detectar y está prohibida por la ley.

La **indirecta** consiste en un comportamiento aparentemente neutro pero con un resultado perjudicial para un colectivo, en este caso para las mujeres, y además carece de una causa suficiente, objetiva, razonable y justificada. Este tipo de discriminación puede ser difícil de detectar y para ello son necesarios estudios desde una perspectiva de género.

El concepto de discriminación indirecta, surge cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionadamente perjudicial en un grupo particular, ésta puede ser considerada discriminatoria aun si no fue dirigido específicamente a ese grupo.¹⁶

Al respecto, en la tesis aislada 1a. CDXXIX/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, materia constitucional, página 223, registro digital: 2008090, de rubro (sic): "DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL. PECULIARIDADES Y CARACTERÍSTICAS CUANDO SE PRODUCE POR RAZÓN DE EDAD.",¹⁷ la Primera Sala

¹⁶ Cfr. TEDH, *Caso Hoogendijk Vs. Holanda*, No. 58641/00, Sección Primera, 2005; TEDH, *Gran Camara, D.H. y otros Vs. República Checa*, No. 57325/00, 13 de noviembre de 2007, párr. 175, y TEDH, *Caso Hugh Jordan Vs. Reino Unido*, No. 24746/94, 4 de mayo de 2001, párr. 154. Citado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párrafo 286.

¹⁷ "DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL. PECULIARIDADES Y CARACTERÍSTICAS CUANDO SE PRODUCE POR RAZÓN DE EDAD. Al igual que el sexo, la raza, la religión o la discapacidad, la edad se ha considerado como un factor que puede contribuir a efectuar diferenciaciones arbitrarias en el actuar social. Como es sabido, la discriminación representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los



de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la discriminación **por sexo** es un factor que puede contribuir a efectuar diferenciaciones arbitrarias en el actuar social; pues la discriminación representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas sino contrarias a la dignidad de la persona.

En ese sentido, el concepto de discriminación tiene un contenido específico que se refiere a la llamada tutela antidiscriminatoria, que impone una paridad de trato, evitando o suprimiendo ciertas diferencias de trato socialmente existentes,

poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas sino contrarias a la dignidad de la persona. El concepto de discriminación, aunque manifestación del principio de igualdad, tiene un contenido más específico y se refiere a la llamada tutela antidiscriminatoria, que impone una paridad de trato, evitando o suprimiendo ciertas diferencias de trato socialmente existentes, cuyo carácter odioso se reconoce como contrario a la dignidad humana. La discriminación opera, en última instancia, como un instrumento de segregación social en la medida en que dicho comportamiento supone mantener al grupo discriminado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente pueden abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas. Así, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la incorporación de la edad al elenco de categorías discriminatorias ofrece peculiaridades muy específicas. A diferencia de los restantes tipos discriminatorios, la edad no permite juicios homogéneos sobre la categoría de sujetos afectados: juventud, madurez o vejez ofrecen entre las personas susceptibles de quedar subsumidas en alguno de dichos colectivos caracteres variables. La edad es un fenómeno altamente individualizado que depende de la singularidad y peculiaridad de cada sujeto por lo que, *a priori*, no existe una unidad de categoría entre las personas que poseen una misma edad. En las sociedades occidentales contemporáneas, se ha venido relacionando la edad con el desarrollo de determinadas habilidades físicas o mentales y se ha sustentado en el erróneo parecer de que aquéllas con la edad, y por ese único hecho, tienden a disminuir, siendo éste el principal pivote sobre el que se sustenta el apartamiento de los trabajadores del mundo laboral y sin tomar en cuenta que, en primer término, no se trata de una realidad universal para todas las personas y, en segundo lugar, que ciertas capacidades en el trabajo precisamente se consolidan con la edad. En otras ocasiones se considera que las funciones encomendadas a un trabajador no serán realizadas igual que si se tuviera otra edad (menor o mayor). Por otro lado, se instituye la idea de que la edad avanzada supone menor productividad laboral y las edades más jóvenes en el empleo se asocian más a la impericia. El diferente trato otorgado a los empleados más jóvenes se suele vincular con la eventualidad del trabajo que desarrollan, la alta temporalidad de sus contrataciones y la consustancial precariedad de sus condiciones laborales. En definitiva, la discriminación se suele apoyar en estereotipos o estigmas asociados a la edad, para los jóvenes: inexperiencia o la poca destreza o falta de pericia, para los mayores: la menor productividad, la falta de adaptación a los cambios, la dificultad de ajustarse a decisiones flexibles o la menor capacidad de reacción."



cuyo carácter odioso se reconoce como contrario a la dignidad humana. La discriminación opera, en última instancia, como un instrumento de segregación social en la medida en que dicho comportamiento supone mantener al grupo discriminado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente pueden abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas.

El criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sólo se encuentra en el ámbito de acción de los derechos fundamentales en la esfera de lo público, sino que se va trasladando al ámbito de lo privado, donde se ubica naturalmente a la empresa como el espacio en el que se desenvuelven las relaciones jurídicas entre los trabajadores y el empleador, con un elemento propio y esencial que no se da en otro tipo de relaciones jurídicas entre particulares y que coloca a la persona del trabajador bajo los poderes empresariales.

Así se desprende de la tesis aislada 1a. CDXXVIII/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, materia constitucional, página 220, registro digital: 2008088, de rubro (sic): "DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS QUE COMO PERSONAS POSEEN LOS TRABAJADORES."¹⁸

¹⁸ "DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS QUE COMO PERSONAS POSEEN LOS TRABAJADORES. El ámbito de acción de los derechos fundamentales encuentra no sólo en la esfera de lo público su natural desarrollo, sino que se va trasladando al ámbito de lo privado, donde se ubica naturalmente a la empresa como el espacio en el que se desenvuelven las relaciones jurídicas entre los trabajadores y el empleador, con un elemento propio y esencial que no se da en otro tipo de relaciones jurídicas entre particulares y que coloca a la persona del trabajador bajo los poderes empresariales. Sólo a través del reconocimiento de que la empresa no es un espacio entregado única y soberanamente a la voluntad del patrón, es como los derechos fundamentales –tanto los propiamente laborales, como aquellos que ostenta el trabajador por el mero hecho de ser ciudadano– tienen cabida en este especial ámbito de la vida social. Sobre el particular, es preciso señalar que la actual Ley Federal del Trabajo, luego de la reforma implementada en el año 2012, ha dado un paso significativo en orden a reconocer expresamente la plena eficacia de los derechos fundamentales del trabajador en el plano de las relaciones laborales. Las normas claves en este aspecto son los artículos 2o., 3o., 56 y 133 de la ley, los cuales consagran el derecho a la no discriminación en el empleo y se encuentran en consonancia con el compromiso internacional adquirido por el Estado mexicano al suscribir el Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En este sentido, a consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta indiscutible que, al menos



La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que las conductas discriminatorias en el ámbito laboral pueden abarcar las diferentes fases del trabajo, a saber: el acceso, la contratación, la retribución, las condiciones laborales y **la extinción del contrato**.

Asimismo, en la tesis aislada 1a. CDXXXIV/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, materia constitucional, página 225, registro digital: 2008092, de rubro (sic): "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SI UNA OFERTA DE TRABAJO ES DISCRIMINATORIA.",¹⁹ la Primera Sala señala que **la prohibición de discriminación en el**

desde la perspectiva del derecho laboral sustantivo, se va abandonando la vieja concepción contractualista que permitía justificar una visión de dos ciudadanías, conforme a la cual, la ciudadanía del trabajador (o de aquel que aspira a serlo), expresada en el ejercicio efectivo o, al menos, en la posibilidad de ejercicio de aquellos derechos fundamentales que le son propios más allá de su condición de contraparte en un contrato de trabajo, quedaba fuera del ámbito de la empresa y, por el contrario, se promociona y refuerza normativamente un nuevo enfoque de las relaciones en el mundo del trabajo que, sin obviar sus particularidades tradicionales, las complementa y revaloriza a partir del reconocimiento del trabajador como un sujeto dotado de derechos inherentes a su condición de persona."

¹⁹ "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SI UNA OFERTA DE TRABAJO ES DISCRIMINATORIA. El concepto de discriminación no implica, necesariamente, una conducta intencional específicamente orientada a producir discriminación. Esto es así porque las desigualdades en razón de edad, como también sucede con las de género, no son sólo producto de actos deliberados de discriminación, sino más bien el resultado de dinámicas sociales que funcionan de manera automática reproduciendo las desigualdades de partida. Así, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunos elementos que permiten determinar si una oferta de trabajo es discriminatoria por razón de edad –principalmente en supuestos de discriminación múltiple que conllevan diferenciaciones de género e imagen–, son la nomenclatura de los puestos, la asignación de las funciones y la definición del salario para trabajos de igual valor y nivel de responsabilidad. En lo que hace a la nomenclatura de los puestos de trabajo, existen categorías profesionales o puestos de trabajo con denominación en femenino o masculino, y más concretamente, que exaltan un ideal de juventud en detrimento de la madurez. En estos casos subyace la consideración del puesto en relación directa a la asignación tradicional de roles y no en relación a las características profesionales. En lo que respecta a la asignación de las funciones, no siempre están definidas de forma precisa y clara, lo que lleva, en la práctica profesional cotidiana, a la asignación de otras funciones que no están incluidas en la descripción del puesto de trabajo. En estos casos, el intérprete deberá analizar si en la reasignación de funciones puede haber sesgos de discriminación por edad o género, recayendo sobre las personas más jóvenes tareas para las que se les presupone más 'capacidades' sin que exista ningún criterio objetivo. Así, habrá que preguntarse si la asignación de funciones está definida de forma clara y precisa, respondiendo a criterios objetivos y transparentes, relacionados con las características del puesto a desempeñar o, si por el contrario, las funciones responden a lo que 'cabe esperar' de



mercado laboral es un derecho del que gozan los trabajadores o aspirantes, no por el hecho de ser trabajadores, sino por ser personas. Discriminación que se actualiza ya por una conducta intencional, específicamente orientada a producir discriminación, ya por dinámicas sociales que funcionan de manera automática reproduciendo las desigualdades de partida.

Además, la Primera Sala ha establecido que el principio de igualdad no postula la paridad en materia laboral, sino la razonabilidad de la diferencia de trato, y que la discriminación en esa materia puede surgir de diversos factores por lo que se ha denominado discriminación múltiple, es decir, cuando se combinan varios factores discriminatorios en un mismo supuesto. Especialmente grave por sus efectos **en la exclusión en el mundo laboral** como, por ejemplo, el género.

Lo anterior, en la tesis aislada 1a. CDXXXI/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, materia constitucional, página 229, registro digital: 2008095, de rubro (sic): "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. SE ACTUALIZA UNA DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE CUANDO DICHO FACTOR SE COMBINA CON OTROS ASPECTOS COMO EL GÉNERO Y LA APARIENCIA FÍSICA."²⁰

jóvenes y maduros, con la consiguiente valoración desigual de las tareas desarrolladas por jóvenes y por maduros. Por último, en lo que respecta a la determinación del salario para trabajos de igual valor y nivel de responsabilidad, implica cuestionar los actuales sistemas de remuneración y explicitar los criterios sobre los que valoramos más unas funciones que otras. Esta desigual valoración salarial está marcada por la desigual valoración que se hace de las tareas que tradicionalmente han desempeñado hombres y mujeres y, a su vez, mujeres jóvenes y mujeres maduras, lo cual se traslada al ámbito laboral."

²⁰ "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. SE ACTUALIZA UNA DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE CUANDO DICHO FACTOR SE COMBINA CON OTROS ASPECTOS COMO EL GÉNERO Y LA APARIENCIA FÍSICA. A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un buen número de casos, de la mano de la discriminación por razón de edad se suele actualizar la denominada discriminación múltiple, es decir, cuando se combinan varios factores discriminatorios en un mismo supuesto. Especialmente grave por sus efectos en la exclusión en el mundo laboral, y relevante para la resolución de este caso, es la conjunción de la edad, el género y la apariencia física. En este sentido, como los estudios lo demuestran, la fijación de un determinado límite de edad en una oferta de trabajo va dirigida, en el imaginario del empresario y de buena parte de nuestra sociedad, a la obtención de una imagen comercial sexista.



De ahí que la Primera Sala haya establecido la obligación de los juzgadores de realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, atendiendo a las distinciones basadas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, también conocidas como "categorías sospechosas", ello porque no toda distinción está prohibida siempre que esté justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

Ese análisis del principio de igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio *pro persona* –interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél– debe hacerse operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado.

Ahora, en el caso del **derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación** es un ejemplo claro de cómo a nivel interno e internacional se ha desarrollado, de manera evolutiva, el contenido y alcance de dicho derecho a través –por un lado– de tratados, constituciones y leyes, así como –por otro– por medio de la interpretación que de dicho derecho han hecho los tribunales constitucionales e internacionales.

La trabajadora joven y con determinada apariencia y estado físico se utiliza, desgraciadamente, en muchas ocasiones, como un simple reclamo comercial, haciendo a un lado cualquier referencia a su valía profesional, lo que provoca que aquellas trabajadoras que no cumplen con ese estándar se consideren no aptas para un puesto de trabajo, independientemente de su preparación, y bajo la excusa de tener una determinada edad y no cumplir con los requisitos de buena imagen. Debe señalarse también, que el prejuicio en torno a la edad del trabajador normalmente está relacionado con una concepción de rentabilidad económica que parte de premisas no del todo ciertas. Si el patrón presume que el trabajador maduro es menos apto que el trabajador joven para ciertos puestos de trabajo, piensa que su empresa, antes o después, sufrirá pérdidas económicas por su contratación. Y en similar sentido, si parte de la premisa de que las ausencias al trabajo de las personas maduras alcanzan un mayor índice por entender que éstas son quienes asumen las responsabilidades familiares, pensará que le generarán costes, que no existirían si contratara a trabajadores jóvenes. Si además, por último, añadimos el género del trabajador, el empresario piensa que la mujer madura dedicará una buena parte de sus esfuerzos a las tareas familiares y que por ello abandonará tarde o temprano su empleo, por lo que deja de ser para él económicamente rentable invertir en su formación. Todas estas consideraciones llevan a la conclusión de que la mujer madura trabajadora no es valorada como un activo desde el punto de vista profesional, sino como un coste."



De ahí que el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación deriva expresamente de las obligaciones del Estado de conformidad con los artículos 1o. y 4o., párrafo primero, constitucionales,²¹ y en su fuente convencional en los artículos 2, 6 y 7 de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*,²² así como en el

²¹ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

²² **Artículo 2**

"Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

"a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

"b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y

"c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra."

Artículo 6

"El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

"a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

"b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

Artículo 7

"Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:



artículo 16 de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer*.²³ Instrumentos que reconocen la igualdad de la mujer ante la ley y el deber de toda autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivos de género.

"a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

"b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

"c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

"d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

"e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

"f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

"g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; y

"h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta convención."

²³ **Artículo 16**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

"b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

"c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

"f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;



Los estándares en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son claros en establecer que las autoridades estatales no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo, tales como consagrar la igualdad de género y de sexo en sus normas, y abolir todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que redunden en acciones discriminatorias contra las mujeres.

El derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia **se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género**, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

En ese mismo aspecto, en la tesis aislada 1a. XXXV/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, materia administrativa, página 758, registro digital: 2008309, de rubro (sic): "DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS REPARATORIAS DE CARÁCTER DISUASORIO A TRAVÉS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO.",²⁴ la Primera Sala

^{h)} Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

² No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración de matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial."

²⁴ "DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS REPARATORIAS DE CARÁCTER DISUASORIO A TRAVÉS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO. A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ley Federal del Trabajo establece la posibilidad de imponer medidas reparatorias de carácter pecuniario ante actos discriminatorios, debido a lo cual, ante un caso concreto, el juzgador deberá evaluar la posibilidad de recurrir a dicho tipo de medidas, cuya finalidad no solamente es sancionar una situación actual en un centro de trabajo, sino también prevenir futuros actos discriminatorios. Ello se debe a que la fracción VI del artículo 523 de la citada ley señala que la aplicación de las normas de trabajo, compete –entre otras autoridades– a la Inspección del Trabajo. Así, la Inspección del Trabajo, acorde al artículo 540 de la mencionada ley, tiene como funciones –entre otras– vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo –entre las cuales se encuentra la prohibición de establecer condiciones discriminatorias–, y poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo observadas. Para tal efecto, los Inspectores del Trabajo podrán llevar a cabo visitas a las empresas y establecimientos, a efecto de vigilar que se cumplan las normas laborales, interrogar a patrones y trabajadores, exigir la presentación de documentos, y sugerir que se



de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que es obligación de los juzgadores el prevenir futuros actos discriminatorios. Al respecto, la Ley Federal del Trabajo establece la posibilidad de imponer medidas reparatorias de carácter pecuniario ante actos discriminatorios, debido a lo cual, ante un caso concreto, el juzgador deberá evaluar la posibilidad de recurrir a dicho tipo de medidas, cuya finalidad no solamente es sancionar una situación actual en un centro de trabajo, sino también prevenir futuros actos discriminatorios.

Ahora bien, la **Ley Federal de Trabajo**, de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce expresamente la plena eficacia de los derechos fundamentales del trabajador en el plano de las relaciones laborales.

Las normas claves en este aspecto son los artículos 2, 3, 56 y 133,²⁵ los cuales consagran **el derecho a la no discriminación en el empleo** y se

corrijan aquellas violaciones que se adviertan a la normativa –artículo 541 de la mencionada ley–. Ahora bien, no solamente se podrá sugerir la corrección de violaciones a las normas laborales, sino que en última instancia el incumplimiento de tales normas podría traducirse en la imposición de una sanción acorde a lo establecido en el artículo 1002 de la Ley Federal del Trabajo –por el equivalente de 50 a 5000 veces el salario mínimo general–. Como puede advertirse, por medio de la Inspección del Trabajo, el sistema jurídico mexicano establece la posibilidad de adoptar medidas disuasorias en contra de aquellos empleadores que hubiesen violentado las normas laborales, entre las cuales se encuentra la prohibición expresa de realizar actos discriminatorios en la contratación para puestos de trabajo. Tales medidas, referidas a la Inspección del Trabajo, pueden consistir en la sugerencia de corregir aquellas acciones que se consideren violatorias de las normas laborales y, en última instancia, la imposición de sanciones. Es decir, las medidas disuasorias no solamente se reflejan en aspectos monetarios, sino también en el señalamiento de aspectos a corregirse. En el caso de que las violaciones legales se refieran a actos de discriminación prohibidos por la Ley Federal del Trabajo, la inspección del trabajo no solamente se encontrará dirigida a la insubsistencia del acto, sino a evitar que en el futuro se repita tal escenario."

²⁵ **Artículo 2o.** Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

"Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.



encuentran en consonancia con el compromiso internacional adquirido por el Estado Mexicano al suscribir el Convenio Internacional del Trabajo No. 111, en concreto en su artículo 1,²⁶ relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.

"El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

"Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

"La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres."

"Artículo 3o. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio.

"No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

"No se considerarán discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias que se sustenten en las calificaciones particulares que exija una labor determinada.

"Es de interés social promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones."

"Artículo 56. Las condiciones de trabajo basadas en el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta ley y deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, condiciones de embarazo, responsabilidades familiares o estado civil, salvo las modalidades expresamente consignadas en esta ley."

"Artículo 133. Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

"I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio; ..."

²⁶ **"Artículo 1.**

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.



Expuesto lo anterior, es importante atender al **régimen constitucional de los trabajadores de confianza al servicio del Estado**, contenido en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁷

Como puede advertirse, en la fracción IX de la citada norma constitucional, se establece que los trabajadores no podrán ser suspendidos ni cesados, sino por causas justificadas, y que, en caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación o por la indemnización; por su parte, en la fracción XIV se prevé que las personas que desempeñen cargos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce derechos en favor de los trabajadores de base al servicio del Estado que no tienen atribuidos los trabajadores de confianza. Uno de éstos es el derecho a la estabilidad en el empleo.

Desde la Quinta Época ya se hacía un reconocimiento de los trabajadores de confianza y la limitación que éstos tenían en la estabilidad del (sic) empleo; así, la

"3. A los efectos de este convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

²⁷ **Artículo 123.** El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"... Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:

"...

"IX. (sic) Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

"...

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."



entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada sin número, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVI, materia laboral, página 900, registro digital: 366725, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA.",²⁸ determinó que la falta de estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza se justificaba por razones políticas y de orden práctico.

De manera más reciente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterando que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan de la estabilidad en el empleo, como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 205/2007, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, noviembre de 2007, materias constitucional y laboral, página 206, registro digital: 170891, de

²⁸ "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. Estuvo en la mente y en el propósito del legislador al expedir el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, hacer estable la situación de los servidores del Estado, sustrayéndolos tanto a las contingencias de las políticas, como a la arbitrariedad de los jefes de las unidades burocráticas, por estimar que estos trabajadores, como cualquiera otro trabajador, tienen derecho a la protección por parte de la sociedad y del Estado, del único patrimonio de que pueden disfrutar, constituido por la seguridad de su trabajo; con el propósito anterior se estableció como regla general la inamovilidad de los servidores del Estado y como excepción a esta regla se precisaron por el estatuto los puestos que el mismo consideró de confianza y respecto de los cuales debía estimarse que quienes los desempeñaran no eran inamovibles, tanto por razones de tipo político como de orden práctico, y fue así como limitativamente el estatuto hizo una enumeración de dichos puestos, habiendo dejado solamente una posibilidad para sujetarse estrictamente a la enumeración propuesta, consistente en que puedan considerarse también como empleados de confianza a aquellos que desempeñen funciones análogas a los que enumera en la fracción II, inciso b), del artículo 4o. de dicho ordenamiento; pero para la aplicación de esta fracción, por jurisprudencia constante de la Suprema Corte, deberá demostrarse la analogía en cada caso; así pues, siendo la enumeración de puestos de confianza que hace el estatuto una excepción a la regla general de la inamovilidad, esa disposición, de acuerdo con lo que establece el artículo 11 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en materia federal, no puede comprender caso alguno que no esté expresamente especificado, de suerte que no puede aplicarse por analogía, ni por mayoría de razón, ni en forma extensiva, pues todas estas interpretaciones están prohibidas tratándose de una disposición que establece excepción a una regla general; de manera que los razonamientos que se hagan en el sentido de que no hay razones lógicas o jurídicas para que otros inspectores diversos de los de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas no puedan ser considerados como empleados de confianza, son valederos para proponer la reforma de la disposición del estatuto que contiene la enumeración de empleados de confianza, pero no lo son para pretender que se haga una aplicación analógica o extensiva de la disposición citada."



rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."²⁹

Como puede advertirse, la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera reiterada, en el sentido de que **los trabajadores de confianza sólo gozan de medidas de protección al salario y de derecho a la seguridad social**; derivado de ahí se ha concluido que la Constitución Federal no les ha otorgado algún otro derecho o beneficio.

Una de las razones que han sostenido ese criterio, es que de la interpretación de la fracción IX y de la fracción XIV (a contrario sensu) del mencionado artículo 123, apartado B, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo.

²⁹ "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al legislador la facultad de determinar en la ley los términos y condiciones en que procede la suspensión o cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores burocráticos, por lo que al armonizar el contenido de esa fracción con el de la diversa XIV, se advierte que los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que son incompatibles con el tipo de cargo y naturaleza de la función que desempeñan. Y si bien en ninguna de las fracciones que integran el citado apartado B se establece expresamente que los trabajadores de confianza están excluidos de la estabilidad en el empleo, ésta se infiere de lo dispuesto en la referida fracción XIV, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribuírseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los de base. Ello es así, porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida expresamente en la norma constitucional, pues basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental."



La otra razón es que la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida expresamente en la Norma Constitucional, sino que basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar, por exclusión, que no pueden gozar de los otorgados a los de base.

Es decir, se ha concluido que si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional indica que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, entonces únicamente tienen derecho a esos beneficios.

En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que **ante una separación del empleo, los trabajadores de confianza no tienen derecho a reclamar la reinstalación en su empleo**, porque tal reparación es incompatible con la naturaleza misma del trabajo de confianza y los fines que en el desempeño de la función pública se persiguen.

En efecto, si la confianza constituye el elemento central a partir del cual se configuran este tipo de trabajos, ante el hecho objetivo de un despido, resulta lógico presumir que este vínculo tan delicado se encuentra afectado al grado suficiente que no resulte conveniente reinstalar al trabajador en su antiguo empleo, pues ello, presumiblemente, afectaría y obstaculizaría el esquema de trabajo a partir de la libertad de los titulares para elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público.

Todo lo anterior constituye el contenido de la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 21/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materias constitucional y laboral, página 877, registro digital: 2005825, de rubro (sic): "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."³⁰

³⁰ "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La actual integración de la Segunda Sala de la Suprema



Bajo estas consideraciones, **la estabilidad en el empleo, en su aspecto de reinstalación o reincorporación ante la separación del empleo, constitucionalmente no les corresponde a los trabajadores de confianza**, por existir en este sentido una restricción constitucional expresa en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

Al respecto, resulta importante destacar que tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, existe la presunción a favor del patrón Estado en el sentido de que la separación del empleo se debió a la pérdida de confianza, razón por la que no procede la reinstalación en el empleo.

En ese orden de ideas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que existe un **régimen de excepción que integra a ciertos trabajadores de confianza**, con determinado nivel y rango, incorporados al sistema profesional de carrera que mediante algún concurso o sistema de evaluación, se les ha reconocido el derecho a la estabilidad y la permanencia en el cargo, que se traduce en la imposibilidad de ser destituidos por razones de carácter político y que en caso de que la dependencia o la entidad de gobierno no justifiquen el despido con alguna de las causas previstas en la Ley del Servicio

Corte de Justicia de la Nación estima que el criterio que ha definido a través de las diversas épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, al interpretar la fracción XIV, en relación con la diversa IX, del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, resulta acorde con el actual modelo de constitucionalidad en materia de derechos humanos y, por tanto, debe confirmarse, porque sus derechos no se ven limitados, ni se genera un trato desigual respecto de los trabajadores de base, sobre el derecho a la estabilidad en el empleo. Lo anterior, porque no fue intención del Constituyente Permanente otorgar el derecho de inamovilidad a los trabajadores de confianza pues, de haberlo estimado así, lo habría señalado expresamente; de manera que debe considerarse una restricción de rango constitucional que encuentra plena justificación, porque en el sistema jurídico administrativo de nuestro país, los trabajadores de confianza realizan un papel importante en el ejercicio de la función pública del Estado; de ahí que no pueda soslayarse que sobre este tipo de servidores públicos descansa la mayor y más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado, de acuerdo con las funciones que realizan, nivel y jerarquía, ya sea que la presidan o porque tengan una íntima relación y colaboración con el titular responsable de la función pública, en cuyo caso la 'remoción libre', lejos de estar prohibida, se justifica en la medida de que constituye la más elemental atribución de los titulares de elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público."



Profesional de Carrera, tendrán derecho a una indemnización, la cual deberá ser configurada en su proyección más amplia, de manera que efectivamente sea susceptible de resarcir plenamente la afectación causada al servidor público de carrera, quedando intocado el aspecto de reinstalación o reincorporación ante la separación del empleo.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 23/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, materia laboral, página 842, registro digital: 2011130, de rubro (sic): "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY RELATIVA, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y 20 DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIOS PRESTADOS."³¹

Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que dentro del **régimen de excepción a la falta de estabilidad en el empleo se encuentra la relativa a las trabajadoras de confianza embarazadas;**

³¹ "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY RELATIVA, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y 20 DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIOS PRESTADOS. El artículo citado establece que los servidores públicos de carrera tendrán derecho a recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sean despedidos injustificadamente; sin embargo, no se advierte claramente qué conceptos la integran, por lo que deberá configurarse en su proyección más amplia, en atención al principio de interpretación más favorable a la persona, así como a la disposición más benéfica para el trabajador, de manera que en forma efectiva sea susceptible de resarcir plenamente la afectación causada. Así, la protección al núcleo esencial del derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo que asiste a los trabajadores de confianza pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, no puede frustrarse ante la omisión del legislador de establecer los términos precisos para el pago por concepto de indemnización ante el despido injustificado. En esa medida, la prestación mínima es la indemnización más amplia prevista por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso de despido injustificado y, por ende, la indemnización que corresponde, por asimilación, está contenida en el referido precepto 123, apartados A, fracción XXII y B, fracción IX, en relación con los numerales 49 y 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, y comprende el pago de 3 meses de sueldo y 20 días de salario por cada año de servicios prestados."



pues resolvió que en estos casos, no se actualiza la presunción a favor del Estado de la pérdida de la confianza, por tanto, la carga de la prueba de que los motivos del despido no se encuentran relacionados con el embarazo de la trabajadora corresponde al patrón Estado.

Además, estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso c), constitucional, otorgó a las trabajadoras que sean despedidas por causa de su embarazo, independientemente de su calidad de base o de confianza –pues únicamente importa el hecho de encontrarse en ese estado–, el derecho a percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Lo anterior se advierte del juicio de amparo directo 29/2018, correspondiente a la sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, que en lo que interesa determinó:

"En ese sentido, si bien es cierto que los trabajadores de confianza carecen de estabilidad en el empleo, de conformidad con la restricción que establece la propia Constitución frente a los trabajadores de base, también lo es que la propia Norma Fundamental establece excepción a esa regla general para el caso de trabajadoras que se encuentren embarazadas, pues en ese supuesto no distingue su calidad de base o de confianza, sino que únicamente importa el hecho de encontrarse en ese estado para percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo, atento a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso c), constitucional.

"De esta forma, esta Segunda Sala considera relevante reconocer que la mujer trabajadora al servicio del Estado que se encuentre embarazada, tiene derecho a conservar su empleo durante el desarrollo de esa etapa, independientemente de su calidad de base o de confianza, pues así lo autoriza la propia Constitución Federal.

"Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido para esta Sala que el artículo 22, fracción III, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, reconoce el derecho de las mujeres trabajadoras a no ser despedidas con motivo de su embarazo, en los términos siguientes:



"(Reformado, P.O. 31 de agosto de 2007)

"**Artículo 22. Las mujeres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:**

"...

"III. A que no se les despidan del cargo que desempeñen por razones de embarazo."

"De dicho numeral se desprende que el Congreso del Estado de Michoacán garantizó a las mujeres trabajadoras de la entidad, entre otras cuestiones, la estabilidad en su empleo en el caso de encontrarse embarazadas.

"De ahí que la Junta responsable actuó incorrectamente al absolver a la demandada de la reinstalación reclamada bajo el pretexto de que la actora era una trabajadora de confianza, pues como se ha visto, la Constitución Federal, y aun la legislación burocrática de Michoacán, no excluye de la protección que gozan las mujeres embarazadas a aquellas que ostentan un cargo de confianza.

"Conforme a lo expuesto, se observa que, en el caso, se actualiza una excepción a la falta de estabilidad de los trabajadores de confianza, en términos de la fracción XI, inciso c), del apartado B, del artículo 123 constitucional, que establece una protección especial a las trabajadoras embarazadas, ello derivado de que el empleador no acreditó que la separación de la quejosa atendiera a una causa justificada, de lo cual se concluye que la trabajadora fue objeto de discriminación.

"Lo anterior es así, pues debe precisarse que la protección constitucional referida, establecida a favor de las mujeres embarazadas, no se traduce en una prohibición absoluta de que sean separadas de su empleo, pues es factible su remoción derivada de un motivo diverso que se encuentre justificado, el cual debe ser acreditado por la parte patronal, pues, se reitera, **la prueba de que los motivos del despido no se encuentran relacionados con el embarazo de la trabajadora corresponde al patrón.**

"Por tanto, lo procedente es conceder el amparo para el efecto de que la responsable reconozca el derecho que tiene la quejosa trabajadora a conservar



su empleo y a no ser discriminada con motivo de su embarazo, pues ello constituye un acto prohibido en términos de la última parte del artículo 1o. de la Constitución Federal ..."

De lo hasta aquí analizado, es incuestionable que la estabilidad en el empleo, en su aspecto de reinstalación o reincorporación ante la separación del empleo, constitucionalmente no les corresponde a los **trabajadores de confianza**, por existir en este sentido una **restricción constitucional expresa** en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

Sin embargo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que existen **excepciones a la restricción constitucional de falta de estabilidad en el empleo** cuando se trata de **trabajadoras de confianza que se encontraban embarazadas al momento en que fueron separadas del empleo**.

Ese criterio orientador se comparte por este Pleno en Materia de Trabajo, por lo siguiente:

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, se adicionó al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el apartado B, el cual quedó conformado, en lo que para el tema de la presente contradicción importa, en los términos siguientes:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley."

(Reformado, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

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

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ..."



(Adicionada, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

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

" ...

"c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

" ...

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. ..."

Asimismo, previo a la reforma del treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta (sic) y cuatro, el artículo 123, apartado A, fracción V, disponía:

"Artículo 123.

" ...

"V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos."

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó y adicionó los artículos 4o., 5o., 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer.



El artículo 123, apartado A, fracción V, y apartado B, fracción VI, constitucional, fueron reformados para quedar como se inserta:

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

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

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ..."

"V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. ..."

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

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

"...

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar



a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles."

De lo anteriormente transcrito, tenemos que con la reforma tanto al apartado A, como al apartado B, al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente estableció las bases mínimas de seguridad social para las mujeres durante el embarazo y lactancia precisando como presupuesto, que en este periodo la mujer debe **percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo**. Cuyos antecedentes legislativos son los siguientes:

I. El titular del Poder Ejecutivo Federal, el veintitrés de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de Decreto de reformas y adiciones a los artículos 4o., 5o., 30, apartado B, fracción II, y 123, apartado A, fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX, y apartado B, fracciones VIII y XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que en la parte que interesa adujo lo siguiente:

"A casi cincuenta años del establecimiento de las garantías sociales contenidas en el artículo 123, apartado A, la evolución del país ha dado un nuevo contenido al concepto del bienestar y la dinámica propia del derecho social nos invita, en consecuencia, a remodelar en nuestra Ley Suprema determinados preceptos fundamentales que orientan la legislación reglamentaria del trabajo. Los principios y las disposiciones de la ley deben adecuarse a las nuevas circunstancias y requerimientos del desarrollo, particularmente ahora, en relación con la equiparación jurídica entre el varón y la mujer, y con la incorporación de ésta a las grandes tareas nacionales.

"El incremento de la participación de todos los ciudadanos en el trabajo fortalece la unidad nacional. A todos por igual, hombres y mujeres, nos hace corresponsables de los destinos nacionales. El sentido de nuestro desarrollo y la evolución de nuestro régimen político señala, como hemos visto, una actitud creciente de participación que se ha expresado en el cada vez más amplio concurso de la juventud y de la mujer, que reclama una expresión consecuente en el marco constitucional y jurídico que nos rige.

"Ahora bien, el trabajo constituye una de las expresiones más nobles y efectivas de la participación dentro de la sociedad: promueve el perfeccionamiento



de las instituciones, fortalece las perspectivas de desenvolvimiento personal de todos los miembros de la sociedad y asegura el logro del bienestar colectivo en condiciones de equidad social.

"En México nuestra mayor riqueza la constituye el trabajo humano. La meta fundamental de nuestro desarrollo es lograr que la realización de las propias capacidades de todos los ciudadanos, hombres y mujeres sean el motor que impulse al país hacia estadios superiores de justicia y de progreso.

"Habrá de preverse, en consecuencia, la necesidad de promover también, las reformas conducentes que permitan elevar a la categoría constitucional, el derecho irrestricto de los trabajadores, hombres y mujeres, a la educación y a la capacitación profesional, puesto que es imprescindible para los objetivos de nuestro desarrollo, aprovechar no sólo la fuerza laboral del mayor número, sino que ésta se aplique y desenvuelva en las mejores condiciones posibles de aptitud, de eficiencia y de justicia.

"...

"El derecho al trabajo que las disposiciones constitucionales reconocen a todos los ciudadanos sin distinción de sexo, debe ser, especialmente para la mujer, un factor de promoción y desenvolvimiento de todas sus capacidades creativas.

"Ha de fungir como un aliciente para su superación constante y ahora, sobre todo, tendrá que constituirse en la garantía de su justa participación en las tareas y en los beneficios del desarrollo.

"En virtud de las consideraciones anteriores, la presente iniciativa plantea sendas reformas a los apartados A y B del artículo 123 constitucional, guiadas por el propósito de abrir a la mujer, con máxima amplitud, el acceso al trabajo, así como por el objetivo de proteger al producto de la concepción y establecer, en suma, condiciones mejores para el feliz desarrollo de la unidad familiar."

II. Las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Diputados, formularon dictamen el doce de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro y, entre otras consideraciones, externaron las siguientes:



"Las actuales normas tutelares de la clase obrera reflejan, en lo referente a la mujer, la realidad social imperante en 17 (sic). Un incipiente crecimiento industrial y comercial obstruía los mercados laborales, la conciencia de los patrones sobre los derechos de los trabajadores era reducida y la idea predominante de la mujer, como persona destinada a la función reproductiva, fueron factores que determinaron el establecimiento de protecciones jurídicas que, oportunas en su tiempo, obstruyen hoy su asimilación integral en la magna tarea del desarrollo.

"...

"La presente realidad social demanda nuevas disposiciones normativas. Las reformas propuestas al artículo 123 constitucional en sus apartados A y B elimina antiguos valladares que han devenido discriminatorios para la mujer, ensanchan su acceso al mercado de trabajo y estatuyen igual tratamiento para ambos sexos, lo que implica igualdad de oportunidades en materia laboral, con la salvedad del relativo a los ciclos de gestación y lactancia."

III. Las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, Primera de Trabajo y Primera de Justicia, de la Cámara de Senadores, formuló (sic) dictamen el veintiséis de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro y, entre otras consideraciones externó (sic) las siguientes:

"Se contemplan en la iniciativa las implicaciones en el ámbito del derecho laboral, solicitándose en consecuencia la reforma del artículo 123 en sus apartados A y B.

"Se fundan estas reformas en la fuerza de trabajo como único sostén personal y familiar. Su razón para garantizarla con normas fundamentales de protección para los trabajadores, hombres y mujeres, incorporando las garantías sociales que habrían de preservar a las clases mayoritarias de la explotación y el abuso. Aduciéndose al aumento de la producción y a la expansión de la naciente industria, como generadora de mayores posibilidades de realización, pero al mismo tiempo de una mayor necesidad de protección para la mujer trabajadora, al coexistir el crecimiento económico con una intolerable injusticia social.

"Se agrega en el documento en cuestión, que si los preceptos constitucionales de 1917 fueron congruentes con las circunstancias que informaban la



vida del país, con el trabajo femenino en el seno del hogar, a la luz de los nuevos desarrollos, las medidas tutelares carecen de razón de ser, siendo un imperativo expandir las oportunidades de empleo, para que la mujer aporte su trabajo a la tarea común y a la elevación del bienestar. Que si la mitad o más de nuestro potencial humano está constituido por mujeres independientemente de su conducción en el hogar, pueden concurrir en la organización y enriquecimiento de la vida económica, social, cultural y política del país, y en su propia superación personal, profesional y ciudadana. Por ello, a casi cincuenta años de advenidas las garantías sociales del artículo 123, apartado A, el nuevo contenido al concepto del bienestar y la dinámica del derecho social obliga a remodelar preceptos fundamentales de la Ley Suprema, que orientan la legislación reglamentaria del trabajo, para adecuarlos a las nuevas circunstancias y a la equiparación entre varón y mujer, para incorporar a ésta a las grandes tareas nacionales.

"Finalmente, considerando llegado el momento, tanto por merecimiento propio, como por un loable sentido de solidaridad manifestado por la mujer mexicana, se propone en la iniciativa su acceso y libertad de empleo equiparables a los del varón, como una de las más trascendentes aplicaciones del gran principio general contenido en el nuevo artículo cuarto, con la única diferencia, de la protección social a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y de lactancia. Así, se consagra el derecho al trabajo, sin distinción de sexo, y especialmente para la mujer, como un factor de promoción y desenvolvimiento de todas sus capacidades creativas.

"Actualmente, las condiciones a ese respecto han cambiado. Se ha incrementado sobremanera el trabajo industrial, se ha organizado el comercio; pero todo ello se ha sometido a ordenamientos laborales que bastan a garantizar esa intensa actividad humana. Por otra parte, se cuida de los intereses del trabajador con la eficiencia de los organismos sindicales fortificados por sus conquistas revolucionarias. Y todo lo anterior, aunado a la mejor higiene en el trabajo, a la seguridad social y al tratamiento solidario que éste implica, así como a la adelantada tecnología, que facilita y simplifica las actividades humanas del trabajo, antes de tan peligroso desempeño; y comprendidas las ventajas de todos estos adelantos con el mejor criterio que proporciona la educación son fiel reflejo de una nueva realidad social que demanda igualmente nuevas disposiciones normativas que eliminen todo obstáculo al desempeño de la mujer. Ello determinó a proponer las reformas al artículo 123 constitucional, en sus apartados A y B,



para ampliar el radio de acción y el acceso a las oportunidades de trabajo también a la mujer, al igual que al hombre, con la sola salvedad para aquélla, en los ciclos de la gestación y de la lactancia, reforma constitucional con la que, al igual que con todas las anteriormente señaladas, están de acuerdo las comisiones que suscriben."

De lo hasta aquí planteado, se puede concluir que, aun cuando de una interpretación restrictiva pueda establecerse que la estabilidad en el empleo sólo atañe a los trabajadores burócratas de base y no a los que son empleados de confianza, debe puntualizarse que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye una excepción a ese principio para las mujeres embarazadas y en el periodo pre y postnatal, que no hace distinción, porque guarda relación con la condición especial de la mujer embarazada y de su dignidad humana, que es la base fundamental de los derechos humanos.

Lo anterior es acorde con el disfrute del derecho a la no discriminación que es reconocido para todas las personas –como lo sostuvo el derecho jurisprudencial interamericano y el interno– en donde incluso existen derechos de la clase trabajadora que no hacen distinción entre las personas que deben gozar de ellos.

Así, se tiene que el derecho de las mujeres embarazadas reconocido en el artículo 123, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hace distinción entre si son mujeres en su calidad de trabajadoras de base o de confianza, para gozarlo. Lo mismo que ocurre con ese derecho, pero previsto en el artículo 123, apartado B, fracción VI, constitucional, pues es claro que el Constituyente lo que buscaba era una protección a la mujer trabajadora en los periodos de gestación y lactancia, sin distinguir la naturaleza del vínculo laboral que las unía con su empleador.

De ahí que no debe hacerse distinción en los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en éstos no exista restricción que así lo contenga, en donde fue intención del legislador **que la mujer durante el embarazo perciba su salario íntegro, y conserve su empleo y los derechos que hubiera adquirido por la relación de trabajo.**



De este modo, la protección a la maternidad o la prohibición de discriminación por razón de ella **se extiende tanto en el acceso al empleo como la permanencia en el mismo**, así como a los actos peyorativos o los que, sin que tengan esa intencionalidad, resulten discriminatorios.

Lo anterior, atendiendo a la condición del periodo de embarazo y el riesgo de ser despedida por motivos relacionados con su estado –que puede tener consecuencias perjudiciales sobre la salud física (entre ellos incluido el riesgo particularmente grave de incitar a la trabajadora encinta a interrumpir voluntariamente su embarazo) y psíquica de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia– en el derecho internacional.

Ello es acorde con las disposiciones jurídicas que reconocen una prohibición de despido durante eses periodo, incluso en el periodo de lactancia –salvo motivos justificados, con la carga de la prueba para el patrón– e independientemente de la categoría que tengan, contenida en el artículo 11.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, ratificada por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, el que reconoce el derecho a todas las mujeres embarazadas a no ser despedidas por ese motivo, al disponer lo siguiente:

"Artículo 11.

"...

"2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán las medidas adecuadas para:

"a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil. ..."

Disposición convencional que reconoce ese derecho a la no discriminación de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral, no por ser trabajadoras sino por ser personas.



En efecto, el despido de una trabajadora motivado por su estado de gravidez constituye por sí mismo una discriminación directa por razón de sexo, por ir contra el principio de no discriminación contenido en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1 del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, pero especialmente a lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que reconoce expresa y literalmente ese derecho.

Y nuestro derecho interno, siendo acorde con esa regulación internacional, establece que una trabajadora de confianza burocrática tiene el derecho a no ser despedidas del cargo que desempeñe por razones de embarazo, ante el reconocimiento expreso de la prerrogativa de conservar su trabajo en este periodo por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello porque la mujer tiene, de manera particular, el don de la vida y su guarda, por lo que es necesario preservar la salud física y mental, facilitándole el descanso necesario pre y postnatal, así como la excedencia o el derecho de gozar de prestaciones de seguridad social.

Además, la protección no es sólo para la mujer embarazada sino además de la vida y salud del hijo por nacer; la protección de la mujer embarazada trabajadora llega al extremo de denominarse un "fuero maternal", porque previene la discriminación por razón de sexo –en el trabajo–. La protección de la salud y a la no discriminación son dos derechos fundamentales vinculados que corresponden a la mujer trabajadora embarazada.

La protección durante el embarazo y la maternidad responden a la finalidad de protección de la relación especial entre la madre y el recién nacido, la salud de ambos y una seguridad en el empleo, con lo cual se logra que la mujer embarazada trabajadora goce de una salud física y emocional.

Ahora, la excepción contenida en la fracción VI del apartado B del artículo 123 constitucional, encuentra justificación en dicha fracción, donde se fijan las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores del Estado, porque la trabajadora embarazada queda privada –por la discriminación que sufrió– prin-



principalmente en los ramos de seguridad social, derechos que durante el periodo del embarazo y en la maternidad, son los indispensables para que la mujer pueda desarrollar bien su embarazo y su parto.

En ese sentido, si bien es cierto que los trabajadores de confianza carecen de estabilidad en el empleo, de conformidad con la restricción que establece la propia Constitución frente a los trabajadores de base, **también lo es que la propia Norma Fundamental establece una excepción a esa regla general para el caso de trabajadoras que se encuentren embarazadas**, pues en ese supuesto no distingue su calidad de base o de confianza, sino que únicamente importa el hecho de encontrarse en ese estado para percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo, atento a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso c), constitucional.

Ello, porque la circunstancia de que se contenga una restricción constitucional en el goce y ejercicio de los derechos y libertades no impide que este Pleno de Circuito en Materia de Trabajo realice una lectura de la misma de la manera más favorable a las personas, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 163/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materias constitucional y común, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, (sic) Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 487, registro digital: 2015828, de rubro (sic): "RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES."³²

³² "RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES. Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucio-



Por estas razones, cuando una mujer trabajadora de confianza al servicio del Estado hubiera sido despedida con motivo de su estado de embarazo o durante el periodo de postparto o lactancia, lo que procedente (sic) es su reinstalación en el empleo y el pago de salarios caídos a su favor, pues si bien los trabajadores de confianza carecen de estabilidad en el empleo, de conformidad con la restricción que establece la propia Constitución, no menos cierto es que la propia Norma Fundamental establece una excepción a esa regla general para el caso de ese tipo de trabajadoras, pues en ese supuesto no distingue su calidad de base o de confianza, sino que únicamente importa el hecho de encontrarse en ese estado para percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

De acuerdo con lo expuesto, este Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito considera que conforme a lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley de Amparo, debe regir, con carácter de jurisprudencia, el criterio que queda redactado con el siguiente rubro (sic) y texto:

MUJERES TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO QUE HUBIEREN SIDO DESPEDIDAS CON MOTIVO DE SU ESTADO DE EMBARAZO O DURANTE EL PERIODO DE POSTPARTO O LACTANCIA. ES PROCEDENTE SU REINSTALACIÓN EN EL EMPLEO Y EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados coincidieron en que la separación del empleo de una mujer durante su embarazo actualiza una forma de discriminación proscriba por la Norma Fundamental. En lo que discreparon fue en la conclusión a que arribaron en torno a la procedencia o improcedencia

nales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide que el intérprete constitucional, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional, también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados."



de la reinstalación de las trabajadoras en ese tipo de casos, ya que mientras que para uno de ellos no es posible, por virtud de lo dispuesto en las fracciones IX, XIII y XIV del apartado B de su artículo 123, al tratarse de una trabajadora de confianza al servicio del Estado; para el otro, sí lo es, porque si bien existe una restricción constitucional, la misma tenía que ser entendida en sus límites adecuados de pérdida de confianza, y no actualizarla cuando la baja del servicio o despido se da por motivos discriminatorios, pues el derecho del Estado a dar de baja o separar del empleo a sus trabajadores de confianza sin necesidad de justificar su decisión no cede o se atenúa frente al derecho humano a la no discriminación.

Criterio jurídico: Este Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito determinó que las trabajadoras de confianza al servicio del Estado que hubieren sido despedidas con motivo de su estado de embarazo o durante el periodo de postparto o lactancia, tienen derecho a ser reinstaladas en el empleo y al pago de salarios caídos.

Justificación: Es incuestionable que la estabilidad en el empleo, en su aspecto de reinstalación o reincorporación ante la separación del empleo, no les corresponde a los trabajadores de confianza por existir una restricción constitucional expresa en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional. No obstante lo anterior, el propio artículo 123, apartado B, en su fracción XI, inciso c), estatuye una excepción a ese principio para las mujeres embarazadas y en el periodo pre y postnatal, ya que en dicho dispositivo el Constituyente estableció las bases mínimas de seguridad social, precisando como presupuesto que en este periodo la mujer debe percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo, sin distinguir la calidad de base o de confianza. Lo anterior, es acorde con el disfrute del derecho a la no discriminación que es reconocido para todas las personas, lo que guarda relación con la condición especial de la mujer embarazada y de su dignidad humana, que es la base fundamental de los derechos humanos. Ante ello, cuando una mujer trabajadora de confianza al servicio del Estado es despedida con motivo de su estado de gravidez o durante el periodo de postparto o lactancia, tiene derecho a su reinstalación en el empleo y el pago de salarios caídos.

En términos de lo dispuesto por el artículo 219 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que se sustenta en esta sentencia deberá identificarse con el



número que por el orden progresivo le corresponda dentro de las emitidas por este Pleno de Circuito en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último considerado de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vía correo electrónico, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítanse la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo, vía correo electrónico, a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 219 de la Ley de Amparo en vigor y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, por unanimidad de diecisiete votos a favor de los Magistrados: Herlinda Flores Irene, Rosa María Galván Zárate, Arturo Cedillo Orozco, Osiris Ramón Cedeño Muñoz, María Eugenia Olascuaga García, Roberto Ruiz Martínez, Laura Serrano Alderete, Edna Lorena Hernández Granados (formula voto concurrente), Emilio González Santander, Tomás Martínez Tejeda, Ángel Ponce Peña, Víctor Aucencio Romero Hernández, José Manuel Hernández Saldaña, Fernando Silva García, Juan Alfonso Patiño Chávez (formula voto concurrente), Armando Ismael Maitret Hernández (formula voto concurrente) y Alicia Rodríguez Cruz. Ponente: Ángel Ponce Peña.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protec-



ción de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública de la resolución de la contradicción de tesis 34/2019, del índice del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.L. J/76 L (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la página 2201 de esta *Gaceta*.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CDXXIX/2014 (10a.), 1a. CDXXVIII/2014 (10a.), 1a. CDXXXIV/2014 (10a.), 1a. CDXXXI/2014 (10a.), 1a. XXXV/2015 (10a.), 2a./J. 21/2014 (10a.), 2a./J. 23/2016 (10a.) y 2a./J. 163/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas, 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas, 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas y 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Magistrado Armando Ismael Maitret Hernández, en relación con la resolución de la contradicción de tesis 34/2019, del índice del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Con respeto y reconocimiento al profesionalismo de mis colegas Magistradas y Magistrados integrantes del Pleno de Circuito en Materia del Trabajo, me permito formular el presente voto concurrente.

En mi opinión, si bien el criterio jurídico aprobado refleja una solución jurídica con perspectiva de género y abona a una interpretación dinámica de la Constitución, pues establece una excepción a la restricción constitucional de falta de estabilidad en el empleo para personas trabajadoras de confianza al servicio del Estado; sin embargo estimo que se queda corto en cuanto a otros aspectos que debiera tener en consideración un órgano impartidor de justicia al momento de resolver ese tipo de casos.

En efecto, los tribunales contendientes en la contradicción de criterios nos enfrentamos a la misma situación de que mujeres habían sido despedidas de sus



trabajos al servicio del Estado por estar embarazadas y establecimos que tales situaciones constituirían actos de discriminación por razón de género, violatorias del artículo 1o., último párrafo, de la Constitución.

Inclusive, como se puede apreciar en la justificación del criterio jurídico, se hace referencia a ese aspecto que en mi concepto es de suma relevancia y que debe explicitarse como parte del propio criterio. Ello, para que a los órganos jurisdiccionales a quienes obliga la jurisprudencia tengan claro que en esos supuestos procede la reinstalación y el pago de salarios caídos, pero una condena en ese sentido no excluye las medidas que se dicten para reparar la violación a los derechos humanos de las mujeres trabajadoras que se hubieren cometido, así como las garantías de no repetición que se impongan a los órganos del Estado (patrón equiparado).

Por ello, en mi convicción, al criterio jurídico aprobado por unanimidad debió haber sido agregada una expresión como la que se subraya enseguida:

"Criterio jurídico: Este Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito determinó que las trabajadoras de confianza al servicio del Estado que hubieren sido despedidas con motivo de su estado de embarazo o durante el periodo de postparto o lactancia, tienen derecho a ser reinstaladas en el empleo y al pago de salarios caídos, con independencia de las medidas que el órgano impartidor de justicia dicte para reparar la violación que se hubiere cometido a los derechos humanos de las mujeres trabajadoras, así como las garantías de no repetición que se hayan impuesto."

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública de la resolución de la contradicción de tesis 34/2019, del índice del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formulan los Magistrados Edna Lorena Hernández Granados y Juan Alfonso Patiño Chávez, en relación con la resolución de la contra-



dicción de tesis 34/2019, del índice del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

A pesar de compartir el sentido de la resolución dictada, respetuosamente difiero del criterio mayoritario, en cuanto a dos de los razonamientos que contiene.

En primer lugar, considero que, contrario a lo adoptado por la mayoría, la contradicción de criterios contiene un componente que, resultado de la omisión existente, genera una conclusión distinta entre los órganos jurisdiccionales de manera implícita.

En efecto, por lo que hace al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, únicamente se centró la resolución en las prestaciones indemnizatorias, lo que también aconteció con el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito; sin embargo, el Tribunal Colegiado en la controversia que nos ocupa, además, estableció una serie de medidas restitutorias como las consistentes en la publicación en medios impresos de la resolución, el ofrecimiento de una disculpa pública a la parte actora y el establecimiento de una obligación para la patronal, relacionada con la elaboración de protocolos de actuación, para que sus integrantes conocieran las formas de abordar esas problemáticas con respecto de los derechos fundamentales de este tipo de trabajadoras, y su apreciación con perspectiva de género.

En este último sentido, en términos de las constancias reseñadas en el proyecto, no existió pronunciamiento por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, quien podía, de considerarlo procedente, hacerlo por estar a su alcance las herramientas relacionadas con el control constitucional y con la tutela de los derechos, prevista por la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja.

Por tanto, al no hacerlo, es evidente la desestimación implícita de las condenas, lo que, a juicio del suscrito, debió haber sido interpretado por este tribunal como parte de una contradicción de criterios, si bien implícitos, en los términos de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de observancia obligatoria para este Pleno de Circuito, y al no haberse hecho así, es claro que la fijación de los puntos de contradicción, en mi concepto, fue incompleta.

En segundo término, considero que derivado de la fijación limitativa de la contradicción a los puntos de reinstalación y salarios caídos, adoptado por la mayoría (que aunque no la comparta, produce cosa juzgada), resulta innecesaria



cualquier otra apreciación que implique la salvedad de la posibilidad de fincar condenas distintas a las prestaciones de reinstalación y salarios caídos, por ser esta salvedad incongruente con la votación previa, motivo por el cual no se debió haber hecho esa precisión.

Al respecto, es importante señalar que el documento que contiene el engrose de este fallo no contiene esa salvedad, sin embargo el acto jurídico de decisión es aquel que se emite en la sesión correspondiente y no en el documento que plasma ese fallo, esto según lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es ampliamente conocida y en la sesión correspondiente los integrantes de la mayoría votaron y aceptaron que debía hacerse esta salvedad formulada por los Magistrados Maitret y Silva, aceptada por el Magistrado ponente, lo que finalmente motivó que aunque la resolución fuera adoptada por unanimidad de votos, hubiera discrepancias en cuanto a las consideraciones que la formaban, votándose mayoritariamente el proyecto "con las adiciones aceptadas por el ponente", lo que a su vez motivó el anuncio del suscrito de la formulación de un voto concurrente.

En tal virtud, a pesar de que el documento engrosado no contiene esta salvedad, me veo en la necesidad de formular el presente voto concurrente en los términos de la votación dividida que en cuanto a las consideraciones se vio en la sesión correspondiente, pues de lo contrario el suscrito no tendría materia para emitir el voto concurrente correspondiente a esta segunda votación, en absoluto respeto a los términos reales del acto jurídico de decisión.

Por estas razones, aunque comparto plenamente la decisión adoptada, me parece que la decisión fue incompleta por los motivos expuestos en el presente voto.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública de la resolución de la contradicción de tesis 34/2019, del índice del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



MUJERES TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO QUE HUBIEREN SIDO DESPEDIDAS CON MOTIVO DE SU ESTADO DE EMBARAZO O DURANTE EL PERIODO DE POSTPARTO O LACTANCIA. ES PROCEDENTE SU REINSTALACIÓN EN EL EMPLEO Y EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes coincidieron en que la separación del empleo de una mujer durante su embarazo actualiza una forma de discriminación proscrita por la Norma Fundamental, pero discreparon en torno a la procedencia o improcedencia de la reinstalación de las trabajadoras en ese tipo de casos, ya que mientras que para uno de ellos no es posible, por virtud de lo dispuesto en las fracciones IX, XIII y XIV del apartado B de su artículo 123, al tratarse de una trabajadora de confianza al servicio del Estado, para el otro sí lo es, porque si bien existe una restricción constitucional, la misma tenía que ser entendida en sus límites adecuados de pérdida de confianza y no actualizarla cuando la baja del servicio o despido se da por motivos discriminatorios, pues el derecho del Estado a dar de baja o separar del empleo a sus trabajadores de confianza sin necesidad de justificar su decisión no cede o se atenúa frente al derecho humano a la no discriminación.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito determina que las trabajadoras de confianza al servicio del Estado que hubieren sido despedidas con motivo de su estado de embarazo o durante el periodo de postparto o lactancia, tienen derecho a ser reinstaladas en el empleo y al pago de salarios caídos.

Justificación: Es incuestionable que la estabilidad en el empleo, en su aspecto de reinstalación o reincorporación ante la separación del empleo, no les corresponde a los trabajadores de confianza por existir una restricción constitucional expresa en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional. No obstante lo anterior, el propio artículo 123, apartado B, en su fracción XI, inciso c), estatuye una excepción a ese principio para las mujeres embarazadas y en el periodo pre y postnatal, ya que en dicho dispositivo el Constituyente estableció las bases mínimas de seguridad social, precisando como presupuesto que en este periodo la mujer debe percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere



adquirido por la relación de trabajo, sin distinguir la calidad de base o de confianza. Lo anterior es acorde con el disfrute del derecho a la no discriminación que es reconocido para todas las personas, lo que guarda relación con la condición especial de la mujer embarazada y de su dignidad humana, que es la base fundamental de los derechos humanos. Ante ello, cuando una mujer trabajadora de confianza al servicio del Estado es despedida con motivo de su estado de gravidez o durante el periodo de postparto o lactancia, tiene derecho a su reinstalación en el empleo y al pago de salarios caídos.

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.L. J/76 L (10a.)

Contradicción de tesis 34/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Cuarto y Décimo Sexto, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 22 de marzo de 2021. Unanimidad de diecisiete votos de los Magistrados Herlinda Flores Irene, Rosa María Galván Zárate, Arturo Cedillo Orozco, Osiris Ramón Cedeño Muñoz, María Eugenia Olascuaga García, Roberto Ruiz Martínez, Laura Serrano Alderete, Edna Lorena Hernández Granados (quien formula voto concurrente), Emilio González Santander, Tomás Martínez Tejeda, Ángel Ponce Peña, Víctor Aucencio Romero Hernández, José Manuel Hernández Saldaña, Fernando Silva García, Juan Alfonso Patiño Chávez (quien formula voto concurrente), Armando Ismael Maitret Hernández (quien formula voto concurrente) y Alicia Rodríguez Cruz. Ponente: Ángel Ponce Peña. Secretaria: Alma Nashiely Castro Cruz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 224/2019 y 825/2019, y el diverso sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 18/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 34/2019, resuelta por el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PERSONALIDAD. EL RECURSO INTERPUESTO CONTRA SU DESCONOCIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO NO DEBE DESECHARSE CON BASE EN EL ARGUMENTO DE LA FALTA DE PERSONALIDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y QUINTO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 16 DE MARZO DE 2021. UNANIMIDAD DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ ÁNGEL HERNÁNDEZ HUÍZAR, VÍCTOR MANUEL FLORES JIMÉNEZ, MARTÍN ÁNGEL GAMBOA BANDA, HÉCTOR MARTÍNEZ FLORES, VÍCTOR JÁUREGUI QUINTERO Y RIGOBERTO BACA LÓPEZ. PONENTE: MARTÍN ÁNGEL GAMBOA BANDA. SECRETARIA: LAURA ICAZBALCETA VARGAS.

Zapopan, Jalisco. Resolución del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, emitida en la sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno.

VISTA para resolver la contradicción de tesis 1/2020; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis.** El presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito denunció la contradicción de tesis entre los siguientes criterios: el sostenido por ese órgano al resolver el recurso de reclamación 33/2019-I, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve; y el que se contiene en la tesis III.4o.C.32 C (10a.)¹ del Cuarto Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, gene-

¹ De título y subtítulo: "QUEJA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO POR QUIEN NO LE FUE RECONOCIDA LA FACULTAD PARA PROMOVER LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, CUYO DESECHAMIENTO SE IMPUGNA A TRAVÉS DE AQUÉL.", publicada en la página 2021 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, enero de 2015, Tomo III, materias común y civil. Registro digital: 2008356.



rada del recurso de queja 198/2014, fallado en sesión de veintiocho de agosto de dos mil catorce.

SEGUNDO.—Trámite. Dicha denuncia reseñada fue registrada con el número 1/2020, y admitida en auto de once de febrero de dos mil veinte, en el que, además, se acordó: a) girar oficio al Cuarto Tribunal Colegiado para que informara si ese órgano seguía manteniendo el mismo criterio; b) glosar la ejecutoria generadora de la mencionada tesis, así como la del otro tribunal contendiente; y c) comunicar la radicación de esta contradicción al director general de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de recabar información sobre la existencia de alguna contradicción de tesis en trámite sobre el tema de la presente.

TERCERO.—Recepción de información y turno. En contestación a la información solicitada, el presidente del Cuarto Tribunal Colegiado indicó que la tesis III.4o.C.32 C (10a.) no ha sido interrumpida por algún criterio en contra; sin embargo, añadió que los actuales integrantes no la comparten.

Por su parte, el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis comunicó no haber localizado ante el Alto Tribunal, alguna contradicción de tesis en trámite, sobre el tema de este asunto.

Al estar integrado el asunto, en auto de veintiuno de agosto de dos mil veinte, se ordenó turnarlo al Magistrado Álvaro Ovalle Álvarez, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Circuito.²

CUARTO.—Retornos. Por auto de trece de octubre del año en cita, se retornó el asunto al Magistrado Martín Ángel Gamboa Banda, ante su integración al Pleno en sustitución del Magistrado Álvaro Ovalle Álvarez. Sin embargo, al no haberse dado los plazos legales para resolver el asunto, nuevamente se

² Auto en el cual se puntualizó que el plazo de quince días para la formulación del proyecto, correría a partir de que finalizara el periodo vacacional de dicho órgano.

Circular SECNO/13/2020, de ocho de julio de 2020, emitida por la secretaria ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.



returnó al Magistrado Álvaro Ovalle Álvarez, durante la ausencia del indicado Magistrado Gamboa Banda, por licencia médica, lo cual fue ordenado en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, ante el cambio de composición del Pleno.

Una vez reincorporado al Pleno el Magistrado Gamboa Banda, previa solicitud, en auto de quince de febrero del año en curso se le tuvo haciendo suyo el proyecto planteado por el Magistrado Ovalle Álvarez.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia del Pleno. Este Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; en relación con el Acuerdo General 8/2015, modificado por los diversos 52/2015 y 28/2018, todos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Civil del mismo Circuito.

SEGUNDO.—Legitimación del denunciante. La denuncia proviene de parte legítima, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, habida cuenta de que fue planteada por el presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

TERCERO.—Criterios contendientes.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito:

Su criterio lo emití, por mayoría de votos, en el recurso de queja 198/2014, fallado en sesión de veintiocho de agosto de dos mil catorce, conforme a lo siguiente:



Antecedentes:

a) El entonces Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco³ **desechó la demanda** de amparo promovida por el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio, de la actora en el juicio mercantil ejecutivo 1244/2011, contra un acto atribuido al Juez Sexto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco.

b) Inconforme con ese desechamiento, el propio autorizado para oír notificaciones interpuso el recurso de queja del que tocó conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Tercer Circuito.

c) Sentencia:

El indicado órgano jurisdiccional desechó el recurso, por improcedente, en la sentencia emitida –por mayoría de votos– el veintiocho de agosto de dos mil catorce, con base en las siguientes razones:

- En el juicio de amparo del que emana el recurso no le fue reconocida capacidad legal (legitimación en el proceso) para promoverlo en representación de la quejosa, con base en la jurisprudencia 1a./J. 108/2013 (10a.) de la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro (sic): "AMPARO INDIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVERLO A NOMBRE DE SU AUTORIZANTE."⁴

- Si el Juez de Distrito no le reconoció facultades al recurrente, para ejercer la acción de amparo en nombre y representación de la parte actora del juicio mercantil ejecutivo de origen, por mayoría de razón, tampoco las tiene para instar la segunda instancia.

³ Ahora Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

⁴ Publicada en la página 327 del Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, materia común, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2005035.



- Lo anterior, al margen de que el recurso haya sido admitido por auto de presidencia, en virtud de que ese tiempo (sic) de auto, por su propia naturaleza, no vincula al Pleno ni causa estado.

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

En resolución de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, dicho tribunal declaró infundado el recurso de reclamación 33/2019; acorde con lo que a continuación se señala:

Antecedentes:

1. El tercero interesado interpuso recurso de reclamación en contra del auto de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, en el que se admitió el recurso de revisión interpuesto por la institución de crédito quejosa, por conducto de quien se ostentó como su apoderado. Recurso al que se asignó el número 334/2019.

2. En los agravios el recurrente esgrimió que el recurso no debió admitirse por ser evidente que el apoderado del banco carecía de personalidad, puesto que el juicio de amparo había sido sobreseído fuera de audiencia en el juicio constitucional, **precisamente por ese motivo.**

3. Sentencia:

En sesión de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el órgano colegiado en cita desestimó la reclamación reseñada, por las siguientes consideraciones sustanciales:

- La personalidad de quien interpuso el recurso de revisión es una cuestión que, en su caso, constituye la materia de fondo del recurso, ya que se interpuso contra el auto que sobreseyó en el juicio de amparo fuera de audiencia, por desconocer tal personalidad, por no haberse subsanado la irregularidad, de ahí que justamente, la litis de la revisión se circunscriba a ese tema.

- Con tal razón no se comparte la tesis III.4o.C.32 C (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del mismo Circuito, que cita el recurrente, de



epígrafe: "QUEJA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO POR QUIEN NO LE FUE RECONOCIDA LA FACULTAD PARA PROMOVER LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, CUYO DESECHAMIENTO SE IMPUGNA A TRAVÉS DE AQUÉL.", ya que lo relativo a la personalidad constituye el tema por resolver en el recurso; de modo que desestimar el recurso por el desconocimiento recurrido, implica incurrir en la falacia de petición de principio.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

Se estiman reunidos los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis, los cuales han sido precisados en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010,⁵ por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme con la cual es necesario se cumplan las condiciones siguientes:

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

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos 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

⁵ "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro digital: 165077.



jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de un cuestionamiento acerca de si la manera de abordar la cuestión jurídica, es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Requisitos que, como se adelantó, se configuran en el caso a estudio, según se explica a continuación.

a) Primer requisito: ejercicio interpretativo de la norma o de una figura jurídica.

Este requisito se cumple porque ambos Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial mediante la interpretación que hicieron del tema, para llegar a una solución determinada de los casos que fueron sometidos a su decisión.

Es así, porque el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 198/2014, generó la siguiente tesis:

"QUEJA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO POR QUIEN NO LE FUE RECONOCIDA LA FACULTAD PARA PROMOVER LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, CUYO DESECHAMIENTO SE IMPUGNA A TRAVÉS DE AQUÉL. En términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o. y 6o. de la Ley de Amparo, los últimos numerales interpretados en sentido contrario, el juicio de amparo es improcedente si quien lo promueve carece de las facultades necesarias para hacerlo. Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 108/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas y en su *Gaceta*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 327, de rubro (sic): 'AMPARO INDIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO



ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVERLO A NOMBRE DE SU AUTORIZANTE.'; estableció que la personalidad del autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio, es insuficiente para promover el juicio biinstancial. Con base en lo anterior, se concluye que deviene improcedente el recurso de queja planteado contra el desechamiento de la demanda de amparo indirecto, si fue promovido por quien no tuvo reconocido carácter suficiente y bastante para acudir a la instancia federal. De ahí que, si no le fue reconocida la facultad para instar la referida acción constitucional, menos la tiene para impugnar las determinaciones emitidas en el expediente de amparo relativo."⁶

De la que se advierte que básicamente sostuvo que cuando el Juez de Distrito no reconoce legitimación procesal para instar la acción constitucional –en representación del directo quejoso– de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la ley de la materia, tampoco se le puede reconocer para impugnar, en el recurso de queja, el desechamiento de la demanda de amparo motivado por esa falta de legitimidad.

En tanto que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Tercer Circuito, en el recurso de reclamación 33/2019, consideró que si el motivo por el que fue sobreseído fuera de audiencia el juicio de amparo, consistió en la falta de facultades de representación de quien se ostentó como apoderado de la institución de crédito quejosa, no procede desechar el recurso de revisión interpuesto contra esa determinación, precisamente porque la falta de personalidad cuestionada constituye la materia de fondo del recurso objeto del debate de segunda instancia.

Expuesto lo anterior, es dable concluir que los citados órganos federales se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial para determinar si procede o no desechar un recurso interpuesto contra la resolución de un Juez de Distrito que desconoció la legitimación procesal del promovente para instar la acción constitucional en representación del directo quejoso, con base en la misma

⁶ Tesis III.4o.C.32 C (10a.), publicada en la página 2021 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, enero de 2015, Tomo III, materias común y civil. Registro digital: 2008356.



razón, es decir, por la carencia de facultades para representar al peticionario de amparo.

b) Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios.

Como se deduce de la narrativa expuesta en el punto que precede, los órganos contendientes arribaron a conclusiones encontradas:

El Cuarto Tribunal Colegiado en cita determinó que cuando se impugna el desechamiento de la demanda de amparo por falta de personalidad, debe desecharse el recurso de queja por esa misma razón. Mientras que el Quinto Tribunal Colegiado de referencia sostuvo lo opuesto, al considerar que si la personalidad del recurrente es la materia de la litis del medio de impugnación hecho valer en contra del sobreseimiento fuera de audiencia, basado en la falta de facultades de representación de quien se ostenta como apoderado de la directa quejosa, éste debe admitirse para resolver el fondo de la litis de segunda instancia.

Luego, aun cuando los órganos contendientes emitieron sus respectivas posturas al resolver medios de impugnación distintos (queja y reclamación, respectivamente), lo trascendente es que se refirieron al mismo supuesto fáctico: la procedencia o improcedencia del recurso hecho valer contra el desconocimiento de las facultades de representación para instar el juicio de amparo indirecto en nombre del directo quejoso.

Por ende, se colige que el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios también se configura en la especie.

c) Tercer requisito: pregunta que detona la existencia de la contradicción de tesis.

Ante la divergencia precisada, el tema a dilucidar en la presente contradicción de tesis puede partir del siguiente cuestionamiento:

¿Procede desechar un recurso, dentro del juicio de amparo, por falta de legitimación *ad procesum* o personalidad del promovente, cuando esto es el



punto jurídico debatido, en virtud de haber sido el sustento de la resolución recurrida; o debe reservarse su estudio para la sentencia que decida el recurso, como tema de fondo?

QUINTO.—**Estudio de la contradicción de tesis.**

Antes de ello, es indispensable precisar que no obstante que el presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil, al rendir el informe solicitado, indicó que la actual integración de ese órgano no comparte la tesis (cuyo rubro ya se transcribió), que generó el choque de criterios; de todas formas tal circunstancia no provoca que la contradicción de tesis ya no continúe, pues lo cierto es que los actuales integrantes aún no emiten una resolución en la que plasmen su opinión sobre el tema en debate y que resulte diversa a la que sostuvieron los que emitieron la susodicha tesis; por lo que hay materia para resolver la contradicción.

Es aplicable por analogía, la tesis 1a. XLVII/2008 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 47 del Tomo XXVIII, agosto de 2008, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Registro digital: 169125, con el siguiente contenido:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA DECLARARLA SIN MATERIA CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES INFORMA QUE ABANDONÓ SU CRITERIO, ES NECESARIO QUE ESTA CIRCUNSTANCIA SE HAYA PLASMADO EN UNA EJECUTORIA. No es obstáculo para resolver el fondo de una contradicción de tesis, la circunstancia de que posteriormente al trámite del expediente relativo, uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes informe que después de una nueva reflexión abandona el criterio en contradicción. Lo anterior es así, porque sólo puede afirmarse que un Tribunal Colegiado se aparta de su propio criterio cuando plasma uno diverso en una ejecutoria; de ahí que para declarar sin materia una contradicción de tesis, es insuficiente la simple manifestación del órgano jurisdiccional en el sentido de que se apartó de su criterio, pues es necesario que exista una ejecutoria en la que se haya pronunciado sobre los argumentos que ahora dice sostener."



El fin buscado por el gobernado al elevar un planteamiento jurisdiccional a la autoridad es obtener una decisión sobre su pretensión o defensa. Esa respuesta debe proporcionarse con base en la ley aplicable al caso concreto, previo seguimiento de las formalidades esenciales del proceso de que se trate.

Formalidades que, como lo ha reiterado el Alto Tribunal,⁷ garantizan la defensa del gobernado, previo al acto definitivo de autoridad. Se encuentran previstas en el artículo 14 constitucional.⁸ Entre éstas, aquí cabe destacar la relativa al derecho a una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Sin embargo, deben observarse todos y cada uno de los requisitos que comprende el mencionado derecho de audiencia, para evitar la indefensión del justiciable.

En tanto que el derecho a obtener una respuesta de la autoridad a quien se sometió una cuestión jurisdiccional, es el relativo a la tutela jurisdiccional. Éste se encuentra consagrado en los artículos 17⁹ constitucional –en términos

⁷ Jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el registro digital: 200234 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, publicado en el sitio www.scjn.gob.mx. Con el siguiente contenido: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

⁸ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

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

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

⁹ "Artículo 17. ...

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



generales– y 25¹⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –trátándose del derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo–.

La tutela jurisdiccional se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella. Esto, 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.¹¹

¹⁰ **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."

¹¹ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en la página 124 del Tomo XXV, abril de 2007, materia constitucional del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Registro digital: 172759, de rubro y texto: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."



Entre otros principios, el derecho humano citado incluye el de "completitud", relativo a que la autoridad que conoce del asunto debe emitir pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario. También debe garantizarse al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.¹²

Ahora bien, cuando se impugna una resolución que desecha una demanda de amparo indirecto o sobresee fuera de audiencia en el juicio constitucional, por falta de personalidad de quien comparece a promover en representación del quejoso ¿resulta legal desechar el recurso a través del cual impugne esa determinación, con base en el mismo razonamiento atacado; es decir, por falta de personalidad del promovente?

¹² Jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de la Segunda Sala del Alto Tribunal. Publicada en la página 209 del Tomo XXVI, octubre de 2007, materia constitucional del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Registro digital: 171257, con el siguiente contenido: "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."



Los artículos 97, fracción I, inciso a), y 81, fracción I, inciso d), de la Ley de Amparo establecen los recursos de queja y de revisión para impugnar este tipo de resoluciones. En observancia del derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional, el tribunal que conozca de los recursos está obligado a dar respuesta a cada uno de sus planteamientos. Por ende, si la materia del recurso que se interpone contra la resolución que desconoce las facultades de representación al promovente del juicio de amparo, es precisamente la decisión sobre la legalidad o la ilegalidad de ese desconocimiento que llevó a desechar la demanda o a sobreseer en el juicio; desestimar el medio de defensa con el mismo argumento que se tilda de ilegal, impediría el acceso a la tutela jurisdiccional. Conforme con este derecho humano, deben exponerse, como aspectos de fondo, los motivos y fundamentos por los que se comparta el criterio del órgano inferior o se estime ilegal.

Considerar lo contrario, esto es, que resulta válido desechar el recurso de que se trate con base en la misma razón en la que se sustenta la resolución recurrida (falta de personalidad), implicaría, por una parte, que el fondo de la materia del recurso nunca sea analizado, dejando en indefensión al recurrente y, por otra, tener como demostrada la legalidad de la resolución recurrida, **sin haberla examinado**. Esto en contravención al principio de completitud que comprende el derecho fundamental en cita, el cual pretende que la autoridad 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 específico, resuelva la cuestión dubitada de forma que garantice la tutela jurisdiccional solicitada.

Lo anterior es así, porque la materia de fondo a dilucidar en el medio de impugnación hecho valer contra la resolución que desconoce legitimación procesal a quien se ostenta como representante del quejoso, es propiamente analizar si, en efecto, tiene o no dicha representación, por tanto, desconocer, de entrada, la personalidad cuestionada, desechando el recurso de queja o de revisión, según sea el caso, por esa misma razón, conllevaría la falacia de "petición de principio". Esta falacia consiste en emplear el argumento cuestionado contra el recurrente. Empero, implicaría que el tribunal ya aceptó la legalidad del punto jurídico debatido, sin haber mediado la respuesta a cada uno de los



agravios hechos valer con la intención de probar lo contrario,¹³ en franca contravención al principio de completitud al que se viene haciendo referencia.

De ahí que, en observancia de los derechos fundamentales de acceso a la tutela jurisdiccional y de audiencia y defensa, el tribunal que conoce del recurso interpuesto contra la resolución que desechó la demanda de amparo o sobreseyó en el juicio fuera de la audiencia constitucional –por haber estimado que no fueron demostradas las facultades de representación de quien compareció a promover el juicio de amparo en nombre del directo quejoso–, debe resolver el fondo de la cuestión planteada, a fin de dar respuesta a los argumentos tendentes a demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida, y no negarse a admitir el recurso con base en la consideración cuya legalidad se cuestiona.

En esa dirección apuntan algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito, entre ellas, la de la Primera Sala, publicada en la página 1850 del Tomo XCVI de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 345916, del tenor siguiente:

"PERSONALIDAD, MOTIVO DEL AMPARO. Si se lleva al conocimiento del Juez de Distrito que conoce del amparo, la legalidad o ilegalidad de una providencia que en un juicio, en trámite, desconoce una personalidad, resulta antijurídico que ese funcionario exija previamente a la admisión de la demanda, que se le acredite esa personalidad, puesto que es precisamente el problema que se va a discutir y resolver en el fondo del juicio de garantías."

SEXTO.—**Jurisprudencia.**

En consecuencia, con base en los anteriores lineamientos, se establece con carácter de jurisprudencia, la siguiente:

¹³ Perelman, Chaïm, Obrechts-Tyteca, Lucie. "Tratado de la argumentación. La nueva retórica". Editorial Gredos, S.A. Madrid. Primera edición 1989. Página 187. Dice: "... La petición de principio consiste en emplear el argumento *ad hominem* cuando éste no es susceptible de ser utilizado, porque tal petición supone que el interlocutor ya se ha adherido a una tesis cuya aceptación, justamente, se procura conseguir."



PERSONALIDAD. EL RECURSO INTERPUESTO CONTRA SU DESCONOCIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO NO DEBE DESECHARSE CON BASE EN EL ARGUMENTO DE LA FALTA DE PERSONALIDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron en forma contradictoria en torno a si procede desechar un recurso por falta de legitimación *ad procesum* o personalidad del promovente, cuando esto es el punto jurídico debatido, en virtud de haber sido el sustento de la resolución recurrida; o si debe reservarse su estudio para la sentencia que decida el recurso, como tema de fondo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito establece que el tribunal que conoce del recurso interpuesto contra la resolución que tuvo por no acreditada la personalidad de quien compareció en representación del quejoso, debe resolver el fondo de la cuestión planteada y no desecharlo con base en ese desconocimiento.

Justificación: Ello, con el fin de dar respuesta a los argumentos tendentes a demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida, en observancia de los derechos fundamentales de acceso a la tutela jurisdiccional y de audiencia y defensa. En virtud de que la materia de fondo a dilucidar en el medio de impugnación respectivo es, propiamente, analizar si efectivamente tiene o no dicha representación. En tanto que desconocer, de entrada, la personalidad cuestionada, desecharlo el recurso por esa misma razón, conllevaría a la falacia de "petición de principio", que consiste en emplear el argumento cuestionado contra el recurrente, cuando éste no es susceptible de ser utilizado, porque ello implicaría que el tribunal ya aceptó la legalidad del punto jurídico debatido. Lo anterior, sin haber mediado la respuesta a cada uno de los agravios hechos valer con la intención de probar lo contrario.

Por lo expuesto y de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Cuarto y el sostenido por el Quinto, ambos Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito.



SEGUNDO.—Debe prevalecer la jurisprudencia plasmada en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia emanada de esta sentencia, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo, para lo cual habrá de remitirse en su oportunidad, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notifíquese la presente resolución, a los Tribunales Colegiados en Materia Civil de este Tercer Circuito y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, por unanimidad de seis votos de sus integrantes, Magistrados José Ángel Hernández Huízar, Víctor Manuel Flores Jiménez, Martín Ángel Gamboa Banda (ponente), Héctor Martínez Flores, Víctor Jáuregui Quintero (presidente) y Rigoberto Baca López, integrantes del Primer, del Segundo, del Tercer, del Cuarto, del Quinto y del Sexto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, respectivamente. Ante la secretaria de Acuerdos, Laura Icazbalceta Vargas, quien autoriza y da fe.

Firman los mencionados integrantes del Pleno, en unión de la secretaria de Acuerdos precisada.

Laura Icazbalceta Vargas, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, certifico y hago constar: Que en términos de lo previsto en los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada como confidencial.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia III.4o.C.32 C (10a.), 1a./J. 108/2013 (10a.) y P./J. 47/95 citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas y 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas, así como en el



Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONALIDAD. EL RECURSO INTERPUESTO CONTRA SU DESCONOCIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO NO DEBE DESECHARSE CON BASE EN EL ARGUMENTO DE LA FALTA DE PERSONALIDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron en forma contradictoria en torno a si procede desechar un recurso por falta de legitimación *ad procesum* o personalidad del promovente, cuando esto es el punto jurídico debatido, en virtud de haber sido el sustento de la resolución recurrida; o si debe reservarse su estudio para la sentencia que decida el recurso, como tema de fondo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito establece que el tribunal que conoce del recurso interpuesto contra la resolución que tuvo por no acreditada la personalidad de quien compareció en representación del quejoso, debe resolver el fondo de la cuestión planteada y no desecharlo con base en ese desconocimiento.

Justificación: Ello, con el fin de dar respuesta a los argumentos tendentes a demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida, en observancia de los derechos fundamentales de acceso a la tutela jurisdiccional y de audiencia y defensa. En virtud de que la materia de fondo a dilucidar en el medio de impugnación respectivo es, propiamente, analizar si efectivamente tiene o no dicha representación. En tanto que desconocer, de entrada, la personalidad cuestionada, desechando el recurso por esa misma razón, conllevaría la falacia de "petición de principio", que consiste en emplear el argumento cuestionado contra el recurrente, cuando éste no es susceptible de ser utilizado, porque ello implicaría que el tribunal ya aceptó la legalidad del punto jurídico debatido. Lo anterior, sin haber mediado la respuesta a cada uno de los agravios hechos valer con la intención de probar lo contrario.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.
PC.III.C. J/55 C (10a.)



Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Quinto, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 16 de marzo de 2021. Unanimidad de seis votos de los Magistrados José Ángel Hernández Huízar, Víctor Manuel Flores Jiménez, Martín Ángel Gamboa Banda, Héctor Martínez Flores, Víctor Jáuregui Quintero y Rigoberto Baca López. Ponente: Martín Ángel Gamboa Banda. Secretaria: Laura Icazbalceta Vargas.

Tesis y criterio contendientes:

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la queja 198/2014, la cual dio origen a la tesis aislada III.4o.C.32 C (10a.), de título y subtítulo: "QUEJA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO POR QUIEN NO LE FUE RECONOCIDA LA FACULTAD PARA PROMOVER LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, CUYO DESECHAMIENTO SE IMPUGNA A TRAVÉS DE AQUÉL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 2021, con número de registro digital: 2008356, y

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 33/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de mayo de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

