

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 6**  
**TOMO II**

Octubre de 2021

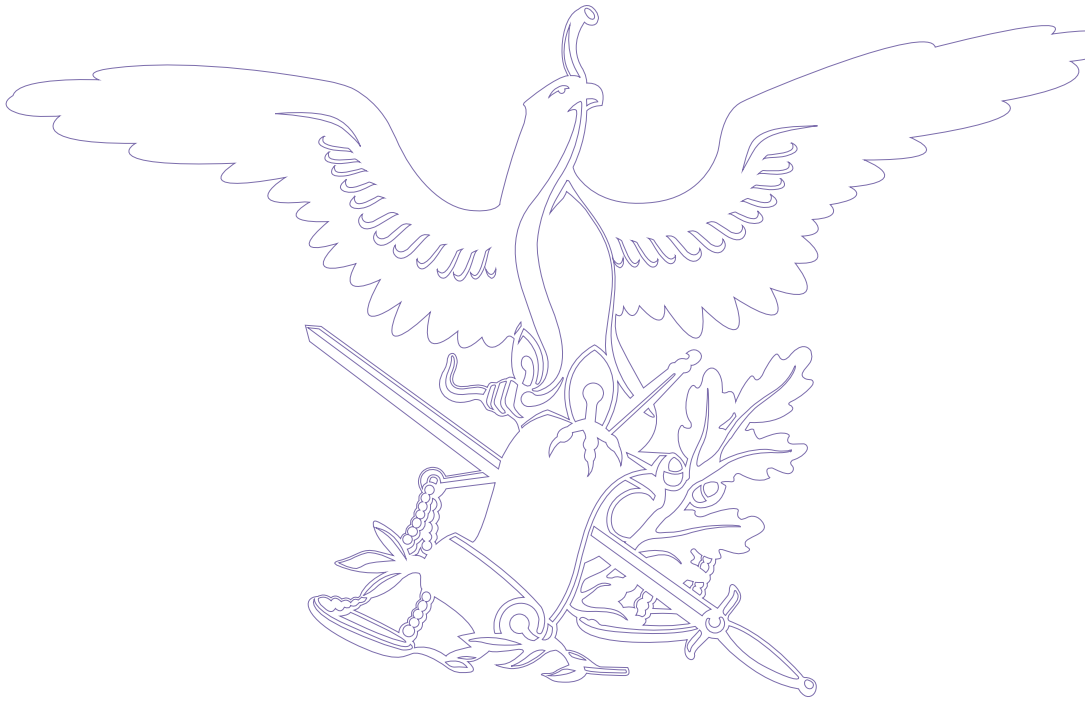
Pleno (2) y Salas



# 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 6**  
**TOMO II**

Octubre de 2021

Pleno (2) y Salas

## 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







**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTECEDENTES SOBRE LA PROCEDENCIA DE LAS PROMOVIDAS POR LAS ENTONCES DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA POR UNA ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA QUE SE ALEGA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL SIN NECESIDAD DE AGOTAR LAS INSTANCIAS LOCALES DE CONTROL CONSTITUCIONAL.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDENCIA DE LA INTERPUESTA POR UNA ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO AL TRATARSE DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO MEXICANO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA APERTURA DE SU LEGITIMACIÓN PASIVA PERMITE QUE LOS LEGITIMADOS ACTIVAMENTE EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDAN PROMOVERLA PARA IMPUGNAR ACTOS DE ÓRGANOS NO MENCIONADOS EN ÉSTA.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO PUEDEN PROMOVERLA FRENTE A ACTOS DE OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS DISTINTAS A LA CIUDAD DE MÉXICO, Y RESPECTO DE LOS ÓRGANOS DE ESTA ÚLTIMA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UNA ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO SIEMPRE QUE ALEGUE VIOLACIONES A SU ESFERA COMPETENCIAL DERIVADA DE LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDENCIA DE LA PLANTEADA POR UNA ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE IMPLICA EL ANÁLISIS DE SU ESFERA CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, BASE VI, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE DISPONE "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES CORRESPONDE A LOS ALCALDES".**



**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO NO REQUIEREN AGOTAR LOS MEDIOS DE DEFENSA PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN DE ESA ENTIDAD POLÍTICA CUANDO INVOCAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IX. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL.**

**X. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA REGULACIÓN DE SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FACULTADES.**

**XI. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. FACULTADES MÍNIMAS DE ÉSTAS QUE CONFORME AL ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 29 DE ENERO DE 2016, DEBEN ESTABLECERSE EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**XII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. CONSTITUYEN UN AUTÉNTICO ORDEN JURÍDICO PROPIO Y DIFERENCIADO DEL GOBIERNO CENTRAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**XIII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. RAZONES POR LAS QUE CONSTITUYEN UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.**

**XIV. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEBEN RECONOCER Y GUARDAR COHERENCIA CON LA INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE AQUÉLLAS.**

**XV. VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. REGULACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL DEL PERSONAL ESPECIALIZADO QUE REALIZA ESA FUNCIÓN, ADSCRITO A LAS ALCALDÍAS DE ESA CIUDAD, PERO BAJO LA JURISDICCIÓN DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PROPIA CIUDAD.**



**XVI. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. SU INDEPENDENCIA PRESUPONE UN ÁMBITO DE COMPETENCIAS PROPIO Y QUE SE EJERCE SIN SUBORDINACIÓN A OTROS ÓRGANOS O PODERES DEL GOBIERNO CAPITALINO, DE OTRAS ENTIDADES Y MUNICIPIOS, AUN DEL ORDEN FEDERAL.**

**XVII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LAS NORMAS LOCALES QUE REGULAN SU INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FACULTADES, ESTÁN LIMITADAS POR EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE GESTIÓN.**

**XVIII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. FACULTADES EXCLUSIVAS DE CONTROL Y MANDO DE LOS TITULARES DE CADA DEMARCACIÓN TERRITORIAL SOBRE EL PERSONAL A SU CARGO QUE EJECUTA SUS INSTRUCCIONES, INMERSAS EN SU ÁMBITO COMPETENCIAL, SIN SUBORDINACIÓN AL EJECUTIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**XIX. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. TIENEN LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE DESIGNAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ALCALDÍA Y DE ESTABLECER SU ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.**

**XX. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. TRANSGRESIÓN A SU INDEPENDENCIA DE VIGILANCIA, VERIFICACIÓN Y SANCIÓN ADMINISTRATIVA, AL FACULTARSE AL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA DESIGNAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ADSCRITOS A ÉSTAS, QUE DESEMPEÑAN FUNCIONES DE ESA NATURALEZA, PERO DESIGNADOS POR ÉSTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL PERSONAL ESPECIALIZADO EN FUNCIONES DE VERIFICACIÓN DEL INSTITUTO, ADSCRITOS A LAS ALCALDÍAS," Y FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS VERIFICADORAS DEL INSTITUTO", 23, FRACCIÓN V, 26, 27, 28, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", YA SEA EN ÉL O EN LAS ALCALDÍAS,", 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ALCALDÍAS" Y 53 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**



**XXI. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA ATRIBUCIÓN DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESA CIUDAD PARA DESIGNAR AL PERSONAL ADSCRITO A ÉSTA, GENERA UNA DEPENDENCIA DE HECHO Y DE DERECHO DE ESAS ALCALDÍAS RESPECTO DE ESTE INSTITUTO PARA REALIZAR LAS FUNCIONES EXCLUSIVAS DE VIGILANCIA Y VERIFICACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL PERSONAL ESPECIALIZADO EN FUNCIONES DE VERIFICACIÓN DEL INSTITUTO, ADSCRITOS A LAS ALCALDÍAS," Y FRACCIÓN III EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS VERIFICADORAS DEL INSTITUTO", 23, FRACCIÓN V, 26, 27, 28, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", YA SEA EN ÉL O EN LAS ALCALDÍAS,", 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ALCALDÍAS" Y 53 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**XXII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. INVASIÓN DE SU ESFERA COMPETENCIAL POR EL CONSTITUYENTE Y EL LEGISLATIVO CAPITALINOS, AL CREAR UN CUERPO PROFESIONAL Y AJENO DE FUNCIONARIOS QUE DEPENDEN DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA REALIZAR FUNCIONES VINCULADAS CON EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL PERSONAL ESPECIALIZADO EN FUNCIONES DE VERIFICACIÓN DEL INSTITUTO, ADSCRITOS A LAS ALCALDÍAS," Y FRACCIÓN III EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS VERIFICADORAS DEL INSTITUTO", 23, FRACCIÓN V, 26, 27, 28 EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", YA SEA EN ÉL O EN LAS ALCALDÍAS,", 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ALCALDÍAS" Y 53 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**XXIII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA ATRIBUCIÓN DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA DESIGNAR AL PERSONAL ADSCRITO A AQUÉLLAS, LO ERIGE EN UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE AQUÉLLAS Y LA JEFATURA DE GOBIERNO, QUE INVADIR SU ESFERA COMPETENCIAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA**



**"AL PERSONAL ESPECIALIZADO EN FUNCIONES DE VERIFICACIÓN DEL INSTITUTO, ADSCRITOS A LAS ALCALDÍAS," Y FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS VERIFICADORAS DEL INSTITUTO", 23, FRACCIÓN V, 26, 27, 28, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", YA SEA EN ÉL O EN LAS ALCALDÍAS," , 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ALCALDÍAS" Y 53 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**XXIV. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE EL INSTITUTO Y AQUÉLLAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL PERSONAL ESPECIALIZADO EN FUNCIONES DE VERIFICACIÓN DEL INSTITUTO, ADSCRITOS A LAS ALCALDÍAS," Y FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS VERIFICADORAS DEL INSTITUTO", 23, FRACCIÓN V, 26, 27, 28, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", YA SEA EN ÉL O EN LAS ALCALDÍAS," , 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ALCALDÍAS" Y 53 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**XXV. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. MATERIAS EXCLUSIVAS DE LAS ALCALDÍAS Y FACULTADES COORDINADAS QUE TIENEN CON EL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, SIN SUBORDINARLAS O INTERFERIR CON SUS ATRIBUCIONES (ARTÍCULO 14, APARTADO B, FRACCIONES I Y III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**XXVI. VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO RESPECTIVO PARA FIJAR LOS TURNOS ÚNICAMENTE ENTRE EL PERSONAL QUE DESARROLLA LAS ATRIBUCIONES DE AQUÉL (ARTÍCULO 14, APARTADO B, FRACCIONES I Y III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**XXVII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. NO CONSTITUYEN UN PODER DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR LO QUE RESULTA INFUNDADO**



**EL PLANTEAMIENTO RELATIVO A LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES DERIVADA DE LA AFECTACIÓN A SU ESFERA DE COMPETENCIAS.**

**XXVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES AL PROMOVERSE POR UNA ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN CONTRA DE LEGISLACIÓN EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL PERSONAL ESPECIALIZADO EN FUNCIONES DE VERIFICACIÓN DEL INSTITUTO, ADSCRITOS A LAS ALCALDÍAS," Y FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS VERIFICADORAS DEL INSTITUTO", 23, FRACCIÓN V, 26, 27, 28, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", YA SEA EN ÉL O EN LAS ALCALDÍAS,", 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ALCALDÍAS" Y 53 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

**XXIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CUYOS EFECTOS SE POSTERGAN POR NOVENTA DÍAS NATURALES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, APARTADO B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL PERSONAL ESPECIALIZADO EN FUNCIONES DE VERIFICACIÓN DEL INSTITUTO, ADSCRITOS A LAS ALCALDÍAS," Y FRACCIÓN III EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A LAS PERSONAS VERIFICADORAS DEL INSTITUTO", 23, FRACCIÓN V, 26, 27, 28 EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", YA SEA EN ÉL O EN LAS ALCALDÍAS,", 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O LAS ALCALDÍAS" Y 53 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 282/2019. ALCALDÍA DE CUAJIMALPA DE MORELOS, CIUDAD DE MÉXICO. 6 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día seis de abril de dos mil veintiuno, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 282/2019, promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, en contra del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el doce de junio de dos mil diecinueve.

### I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el nueve de agosto de dos mil diecinueve<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, promovió controversia constitucional en la que solicitó la declaración de invalidez de los artículos 1o, 14, apartado B, fracciones I, III y penúltimo párrafo, 23, 26, 27, 28, 46 y 53 del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el doce de junio de dos mil diecinueve. En sus conceptos de invalidez planteó, medularmente, que:

#### Primer concepto de invalidez

- Violación al principio de división de poderes. Los preceptos impugnados vulneran los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis; 1o., 53, apartado B, inciso 3, subinciso a), fracción XXII, de la Constitución Política de la Ciudad de México; y 1 y 32, fracción VIII, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

- Lo anterior, debido a que: **(i)** invaden atribuciones que de manera exclusiva tienen conferidas las alcaldías, pues hacen nugatoria su facultad para ejecutar por sí mismas las órdenes de verificación administrativa en materia de

<sup>1</sup> Cuaderno de la controversia constitucional 282/2019, fojas 1 a 30.



establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores y desarrollo urbano, y de ejecutar las medidas de seguridad y las sanciones impuestas; **(ii)** generan una intromisión y dependencia, ya que las alcaldías deben someterse a la voluntad del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para poder ejecutar dichas órdenes de visita de verificación y; **(iii)** otorgan atribuciones a la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para designar al personal en funciones de verificación adscritos a las alcaldías, lo que vulnera la facultad de determinar su estructura organizacional.

### Segundo concepto de invalidez

- Violación al principio de autonomía administrativa y de gestión. Los preceptos impugnados resultan contrarios a los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis; 1o., 53, apartado B, inciso 3, subinciso a), fracciones I y XII, de la Constitución Política de la Ciudad de México; y 1, 9, 15, 16, 21 y 31, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

- La norma impugnada establece que será atribución del titular de la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México designar al personal en funciones de verificación adscritos a las alcaldías. Dicha cuestión vulnera los artículos 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 9 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, en tanto que esos preceptos contemplan que la facultad para designar y remover libremente al personal de confianza, así como a mandos medios y superiores adscritos a la alcaldía, corresponde al titular de la misma.

2. **Registro y turno de la demanda.** Mediante acuerdo de doce de agosto de dos mil diecinueve,<sup>2</sup> el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia

<sup>2</sup> *Ibidem*, fojas 33 y 34.





de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional con el número 282/2019 y turnó el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor del procedimiento.

**3. Admisión de la demanda.** Mediante acuerdo de quince de agosto de dos mil diecinueve,<sup>3</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la demanda promovida y ordenó emplazar a la jefa de Gobierno y al Poder Legislativo, ambos de la Ciudad de México, para que dieran contestación a la demanda instaurada en su contra. Además, ordenó notificar a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que correspondiera a su representación.

**4. Contestación del Congreso de la Ciudad de México.** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cuatro de octubre de dos mil diecinueve,<sup>4</sup> el Congreso de la Ciudad de México dio contestación a la demanda. En dicha contestación expuso, en síntesis, lo siguiente:

- **Contestación al primer concepto de invalidez.** La actora sostiene que con la norma impugnada se violentó el principio de división de poderes. Dicha afirmación resulta infundada, pues omite precisar que las competencias que reconocen la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, son de tres tipos: a) de competencia exclusiva, b) de competencia coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades y c) subordinada.

- Ahora bien, de conformidad con los artículos 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 32, fracción VIII, y 42, fracción II, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, son de competencia exclusiva para las alcaldías, vigilar y verificar administrativamente las siguientes materias: establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso

<sup>3</sup> Ibídem, fojas 35 a 37.

<sup>4</sup> Ibídem, fojas 46 a 80.



de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento y protección de no fumadores. Mientras que son de competencia coordinada, vigilar y verificar administrativamente las siguientes materias: medio ambiente, mobiliario urbano, desarrollo urbano y turismo.

- De lo anterior se desprende que la atribución de verificar administrativamente no es competencia exclusiva de las alcaldías, sino que es una atribución que de manera coordinada realizan con el Gobierno de la Ciudad de México y otras autoridades a través del Instituto de Verificación Administrativa.

- Además, la norma impugnada garantiza las competencias de las alcaldías, pues su artículo 14 prohíbe que el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México ordene la práctica de visitas de verificación en materias que constitucionalmente son competencia de las alcaldías y precisa que serán éstas las que ordenarán la práctica de visitas de verificación, realizarán su calificación y ordenarán la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas.

- También resulta infundada la supuesta violación a la competencia de las alcaldías para determinar su estructura organizacional, porque la competencia para practicar las visitas de verificación es coordinada, por lo que la estructura y organización del personal del Instituto de Verificación Administrativa no es una competencia que esté a cargo de las alcaldías.

- **Contestación al segundo concepto de invalidez.** La actora sostiene que con la norma impugnada se violentó la autonomía administrativa y de gestión con la que cuentan las alcaldías.

- Lo anterior resulta infundado debido a que, en términos de los artículos 2, fracción XII y 42, fracción II, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México la atribución de verificar administrativamente no es competencia exclusiva de las alcaldías, sino coordinada junto con el Gobierno de la Ciudad de México y otras autoridades a través del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, el cual, de conformidad con el artículo 1o. de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa es un organismo descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y



patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestal, de operación y de decisión funcional.

• Además, el artículo 6 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México señala que *"la autoridad que ordene las visitas de verificación en el ámbito de su competencia ... sustanciará el procedimiento de calificación respectivo y emitirá las resoluciones correspondientes, imponiendo en su caso, las medidas cautelares y de seguridad que correspondan"*, por lo que se advierte que la competencia de vigilar y ordenar la verificación de las alcaldías está garantizada, debido a que sólo éstas pueden ordenar las verificaciones relacionadas con las materias que se encuentran señaladas en el artículo 14, apartado B, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, así como su calificación y sanción.

**5. Contestación del Gobierno de la Ciudad de México.** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de octubre de dos mil diecinueve,<sup>5</sup> el Gobierno de la Ciudad de México dio contestación a la demanda. En su contestación manifestó, en síntesis, lo siguiente:

• La actora no expresó argumentos ni razonamientos que acrediten la supuesta violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• La norma impugnada no vulnera la esfera competencial de la alcaldía, pues, por un lado, el mismo artículo 32 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México condiciona las facultades de las alcaldías a lo que establezca la Ley del Instituto de Verificación Administrativa y, por el otro, las alcaldías seguirán contando con la facultad de ordenar al personal especializado, la práctica de visitas de verificación administrativa en las materias de anuncios, cementerios y servicios funerarios, construcciones y edificaciones, desarrollo urbano, espectáculos públicos, establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, mercados y abasto.

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 201 a 208.



- Además, ni la Constitución Política de la Ciudad de México ni la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México establecen que las alcaldías tendrán la facultad exclusiva de designar personal en funciones de verificación, pues esta última norma establece de forma precisa que un ordenamiento específico establecerá el procedimiento para el reparto de facultades.

- Por otro lado, la norma impugnada no impide que la actora actúe de manera autónoma ni tampoco establece una subordinación de ésta con respecto a la jefa de Gobierno, porque el Instituto de Verificación Administrativa es un organismo descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México y, por tanto, no existe una relación de supra a subordinación, sino de coordinación entre éste y las alcaldías. Dicha coordinación tampoco constituye una invasión de esferas competenciales ni mucho menos una subordinación, pues en realidad tiende a salvaguardar el derecho a la buena administración que se encuentra establecido en el artículo 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

- Aunado a ello, el artículo 14, inciso B, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa señala de manera clara y precisa que las atribuciones con que cuentan las alcaldías son distintas a las que realiza el Instituto de Verificación Administrativa. Además, las facultades contenidas en la Ley del Instituto de Verificación Administrativa son facultades concurrentes que de ninguna forma transgreden la autonomía de la parte actora.

- También resulta equivocado lo sostenido por la accionante en el sentido de que la Ley del Instituto de Verificación Administrativa limita sus atribuciones para designar y remover libremente a personas servidoras públicas de confianza, mandos medios y superiores de su alcaldía, puesto que dicho ordenamiento no limita tal atribución.

**6. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República no emitió opinión en la presente controversia constitucional, ni tampoco la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.



7. **Audiencia.** El veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve se celebró la audiencia<sup>6</sup> 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"),<sup>7</sup> en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal.<sup>8</sup> Asimismo, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la controversia constitucional que se plantea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>9</sup> 1 de su ley reglamentaria,<sup>10</sup> 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 259 y 260.

<sup>7</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

<sup>8</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 34.** Las audiencias se celebrarán con o sin, la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes."

<sup>9</sup> **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:

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

"...

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y ..."

<sup>10</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad



de la Federación,<sup>11</sup> en relación con el punto segundo, fracción I, y el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013<sup>12</sup> del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece. Esto debido a que se plantea una controversia constitucional promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, en contra de la jefa de Gobierno y el Poder Legislativo, de esa misma entidad federativa, y en la que se cuestiona la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el doce de junio de dos mil diecinueve.

### III. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

9. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria<sup>13</sup> se procede a precisar en forma concreta las normas que son

---

a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>11</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

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

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

"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

<sup>12</sup> **Acuerdo General 5/2013.**

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

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"...

"**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito. ..."

<sup>13</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**



objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

10. La alcaldía actora promovió controversia constitucional en contra del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el doce de junio de dos mil diecinueve. Por consiguiente, la materia de impugnación se constriñe a la norma referida, cuya aprobación, promulgación y publicación se atribuyó, respectivamente, al Congreso y a la jefa de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, quienes la reconocieron y cuya existencia se hace constar con la copia certificada de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicada el doce de junio de dos mil diecinueve.<sup>14</sup>

#### IV. OPORTUNIDAD

11. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria establece el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales.<sup>15</sup> Dicho plazo se computará a partir: a) del día siguiente a la fecha de su publicación y b) del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

12. Ahora bien, por lo que corresponde al decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el doce de junio de dos mil diecinueve, el cómputo de la oportunidad para su impugnación debe realizarse a

**"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; ..."

<sup>14</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, fojas 210 a 215.

<sup>15</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"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 ..."



partir del día siguiente a la fecha de su publicación, siendo ésta el trece de junio de dos mil diecinueve.

13. El plazo de treinta días para impugnar la referida norma general transcurrió del trece de junio de dos mil diecinueve al nueve de agosto de ese mismo año.<sup>16</sup> Si la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de agosto de dos mil diecinueve,<sup>17</sup> es evidente que su presentación fue oportuna.

## V. LEGITIMACIÓN

14. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,<sup>18</sup> 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. Por cuestión de método, este apartado únicamente analizará si los funcionarios que comparecen están facultados para representar a los órganos parte de esta controversia. El apartado siguiente, relativo a las causales de improcedencia, estudiará si la alcaldía promovente es sujeto legitimado en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal y si tiene interés legítimo para promover la presente controversia.

15. **Legitimación activa.** La Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, compareció por conducto de su alcalde, Adrián Rubalcava Suárez,

<sup>16</sup> De dicho plazo deben excluirse los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil diecinueve, los días seis, siete, trece, catorce y el periodo comprendido del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, así como los días tres y cuatro de agosto de dos mil diecinueve, al haber sido inhábiles en términos de los artículos 3o. de la Ley Reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>17</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, foja 30 vuelta.

<sup>18</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**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. ..."





quien demostró tener tal cargo con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la alcaldía, que fue expedida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México el cinco de julio de dos mil dieciocho.<sup>19</sup>

16. Las atribuciones de dicho funcionario para ostentar la representación jurídica de la alcaldía están previstas en el artículo 31, fracción XVI, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México,<sup>20</sup> por lo que es evidente que la parte actora cuenta con legitimación para comparecer al presente juicio, pues ha quedado demostrado que el funcionario que compareció a juicio en su representación cuenta con facultades para ello.

17. **Legitimación pasiva.** De conformidad con artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>21</sup> se les reconoció el carácter de demandados al Poder Legislativo y a la jefa de Gobierno, ambos de la Ciudad de México.

18. En representación del Poder Legislativo compareció la diputada Isabela Rosales Herrera, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la sesión preparatoria para la elección de la Mesa Directiva que coordinará los trabajos del segundo año de ejercicio de la I Legislatura del Congreso de la

<sup>19</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, foja 31.

<sup>20</sup> **Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.**

"**Artículo 31.** Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las alcaldías en materia de gobierno y régimen interior son las siguientes:

" ...

"**XVI.** El titular de la alcaldía asumirá la representación jurídica de la alcaldía y de las dependencias de la demarcación territorial, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los actos necesarios para la consecución de los fines de la alcaldía; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o delegando facultades mediante oficio para la debida representación jurídica; y ..."

<sup>21</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**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; ..."



Ciudad de México,<sup>22</sup> celebrada el primero de septiembre de dos mil diecinueve, en la cual consta su designación en el cargo con que se ostenta, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 29, fracción XVIII y 32, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.<sup>23</sup>

19. En representación de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México compareció la directora general de Servicios Legales, Silvia Marcela Arriaga Calderón, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento en dicho cargo<sup>24</sup> y cuyas atribuciones para representar en juicio al Gobierno de la Ciudad de México se encuentran previstas en el artículo 230 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, fojas 81 a 83.

<sup>23</sup> **Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.**

**"Artículo 29.** La Mesa Directiva conduce las sesiones del Congreso y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución Local y en la presente ley y su reglamento.

"La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

**"XVIII.** Representar jurídicamente al Congreso, a través de su presidenta o presidente en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa más no limitativa, todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control de constitucionalidad en todas sus etapas procesales. La Mesa Directiva podrá delegar dicha representación de forma general o especial, sin perjuicio de la que recaiga en diversos servidores públicos por ministerio de ley; ..."

**"Artículo 32.** Son atribuciones de la o el presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

"...

**"XXV.** Representar al Congreso ante toda clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales ante la o el jefe de Gobierno, los partidos políticos registrados y las organizaciones de ciudadanos de la Ciudad; asimismo, podrá otorgar y revocar poderes para pleitos y cobranzas a las y los servidores públicos de las unidades administrativas que por las características de sus funciones estén acordes con la naturaleza de dicho poder; ..."

<sup>24</sup> Cuaderno de la controversia constitucional, foja 209.

<sup>25</sup> **Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.**

**"Artículo 230.** Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:

**"I.** Representar a la Administración Pública en los juicios en que ésta sea parte;



20. De lo expuesto, resulta evidente que los demandados cuentan con legitimación, pues ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecieron a juicio en su representación cuentan con facultades para ello.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

21. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará el análisis de las causas de improcedencia por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

22. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos de la Ciudad de México, aducen que la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos carece de interés legítimo para promover la presente controversia. Lo anterior debido a que la parte actora no expresó argumentos ni razonamientos que acrediten la supuesta violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que las competencias de las alcaldías que alega vulneradas, se encuentran reguladas en la Constitución Local y en las leyes orgánicas de la entidad.

23. Además, el Congreso de la Ciudad de México sostiene que el presente conflicto deberá ser resuelto por un órgano jurisdiccional local, porque de lo contrario, se haría nugatorio el sistema de control constitucional de la Ciudad de México. En ese sentido, sostiene que la Suprema Corte únicamente sería competente para conocer de conflictos por competencias constitucionales cuando éstas deriven de la Constitución Federal o cuando algún órgano constituido en la Ciudad de México entre en conflicto con órganos constituidos de otras entidades federativas, lo cual no acontece en el presente caso.

24. Por tal motivo, estiman que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y

---

"II. Intervenir en los juicios de amparo, cuando la persona Titular de la Jefatura de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción de la persona Titular de la Jefatura de Gobierno; así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y justificados cuando la importancia del asunto así lo amerite. Asimismo, intervendrá en los juicios a que se refiere la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>26</sup> porque en el presente caso no se acreditan los supuestos contemplados por el artículo 105, fracción I, incisos h) y j), de la Constitución Federal.<sup>27</sup> Es decir, que, respectivamente, ni la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos es un Poder de la Ciudad de México, ni puede controvertir normas de la misma Ciudad, pues el precepto mencionado limita la legitimación activa de las alcaldías para actos o normas de otras entidades.

25. Previo a realizar el análisis de la procedencia de la presente controversia es importante mencionar que el texto anterior a la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis únicamente contemplaba las controversias constitucionales que se suscitaban entre *"un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales"*. Dicha cuestión generó diversos criterios por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que por un lado, se reconoció legitimación a las

<sup>26</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

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

" ...

"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."

<sup>27</sup> **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:

" ...

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

" ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

" ...

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."



entonces llamadas delegaciones del Distrito Federal<sup>28</sup> para promover controversias constitucionales y, por el otro, se les negó tal posibilidad, cuando acudieron a esta Suprema Corte, una vez vigente la reforma constitucional de dos mil dieciséis.<sup>29</sup> Sin embargo, dichos precedentes se refirieron a las entonces delegaciones. Toca ahora pronunciarse sobre la procedencia de las controversias constitucionales promovidas por una alcaldía capitalina.

26. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que las causas de improcedencia alegadas deben **desestimarse**. Por un lado, la alcaldía actora tiene legitimación activa para controvertir la norma impugnada en controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Federal. Por otro lado, contrario a lo argumentado por el Ejecutivo y el Legislativo capitalinos, la alcaldía actora sí está alegando la violación directa a un precepto constitucional. Por ello, esta Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer de la controversia, sin necesidad de agotar las instancias locales de control constitucional, como alega el Congreso capitalino. A continuación, se desarrollan los argumentos que sostienen estas conclusiones.

27. Existen varias razones para concluir la legitimación activa de la alcaldía actora para impugnar las disposiciones controvertidas. En primer lugar, se trata de un órgano originario, con un ámbito competencial propio que el artículo 122 de la Constitución Federal le otorga. En segundo lugar, las alcaldías se encuentran expresamente habilitadas para presentar controversias constitucionales en el artículo 105, fracción I, inciso j), de la misma Carta Magna. En tercer lugar, por último, del proceso legislativo que derivó en la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis –y que dio vida al régimen actual de las alcaldías capitalinas– se desprende la intención clara del Constituyente de que éstas pudieran presentar controversias constitucionales para

<sup>28</sup> Controversias constitucionales 27/2002 y 28/2002, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de noviembre de dos mil tres, así como las controversias constitucionales 65/2007, resuelta por la Segunda Sala en sesión de dos de diciembre de dos mil nueve y la controversia constitucional 121/2011, resuelta por la Primera Sala en sesión de dieciséis de enero de dos mil trece.

<sup>29</sup> Controversias constitucionales 38/2017, 39/2017, 40/2017 y 41/2017, resueltas por la Segunda Sala en sesión de ocho de noviembre de dos mil diecisiete.



defender su ámbito propio de competencias. Se estudian estos tres puntos en los siguientes párrafos.

28. Las alcaldías constituyen órganos originarios del Estado Mexicano. La competencia constitucional de las alcaldías está delineada en el artículo 122, apartado A, base VI, incisos a) a f), de la Constitución Federal y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional del veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que establece las facultades mínimas con las que contarán las alcaldías. Sin ahondar por ahora en el alcance de estas facultades, el que las alcaldías estén estructuradas desde la Constitución Federal significa que son órganos originarios del Estado Mexicano y no derivados de otros ordenamientos como podrían ser la Constitución de la Ciudad de México o las leyes locales.

29. El artículo 105, fracción I, inciso j), expresamente otorga a las alcaldías de la Ciudad legitimación activa en controversias constitucionales.<sup>30</sup> Es verdad que el supuesto en que lo hace podría ser interpretado en un sentido restrictivo, es decir, que, como alega la Legislatura Local, dicha legitimación activa solamente es para el caso de que demande la constitucionalidad de disposiciones de otras entidades que le causen agravio, lo que excluye a normas de la Legislatura Local. Sin embargo, esta Suprema Corte considera que, en coherencia con sus precedentes,<sup>31</sup> la legitimación pasiva en controversias constitucionales es más abierta. Esto significa que los Poderes, entidades u órganos con legitimación activa pueden promover este medio de control constitucional para impugnar actos de otras instancias no necesariamente mencionadas en el mismo

<sup>30</sup> **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y ..."

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 41/2011, fallada por unanimidad de once votos en la procedencia el doce de febrero de dos mil trece, interpuesta por un Municipio contra el INEGI. El Pleno consideró que el instituto tenía legitimación pasiva pues el Municipio es un órgano originario y el INEGI debe entenderse como parte de la "Federación". En el mismo sentido, la controversia constitucional 2/2013, fallada el veintidós de enero de dos mil catorce por la Primera Sala, concluyó que un Municipio de Oaxaca podía impugnar actos de la Defensoría de los Derechos Humanos de los Pueblos de esa entidad.



artículo 105, fracción I, de la Carta Magna.<sup>32</sup> Por tanto, siguiendo esa línea interpretativa, también se ratifica la conclusión de que las alcaldías, como la actora, pueden, al tener legitimación activa, promover controversias no sólo frente a actos de otras entidades federativas distintas a la Ciudad de México, sino también frente a los órganos capitalinos cuando aleguen vulneraciones a su competencia constitucional originaria.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, también la tesis número P./J. 19/2007, de rubro y texto: "INSTITUTO COAHUILLENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA. De los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila y 2o., 5o., 7o., 8o., 9o., 18, 19 y 40 de la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, se advierte que éste es un organismo público autónomo cuyo origen, competencia e integración están previstos en la Constitución Política de dicha entidad federativa, y que tiene completa libertad de acción para tomar sus decisiones, pues su competencia no es compartida o derivada de algún otro ente estatal. Además, es un organismo independiente en sus funciones y decisiones, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía política, en tanto que está facultado para resolver con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u organismos públicos autónomos, salvo los medios de control que establezcan las disposiciones legales aplicables. En este sentido, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública tiene legitimación pasiva en las controversias constitucionales en las que se impugnen sus actos.". Época: Novena Época, Registro: 172288, Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, mayo de 2007, materia: constitucional, página 1651.

<sup>33</sup> Tesis número P. LXXIII/98, de rubro y texto: "CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. **Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.**", visible a foja 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



30. Otro razonamiento que apuntala la procedencia de este medio de control surge de la revisión del proceso de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Se presentaron iniciativas de diversos grupos parlamentarios sobre la reforma constitucional al régimen del entonces Distrito Federal. Una primera iniciativa de catorce de septiembre de dos mil diez recogió el consenso de los diversos grupos parlamentarios en el Senado de la República y estableció como uno de sus objetivos expresos otorgar legitimación activa a las alcaldías capitalinas en controversias constitucionales, sin distinción.<sup>34</sup> Más adelante, otra de las iniciativas que formaron parte del proceso reformador fue más explícita al proponer:

"En términos de la presente reforma, las alcaldías de la Ciudad de México que sustituirán a las actuales delegaciones, gozarán de personalidad jurídica.<sup>35</sup> En ese sentido, se les incluye dentro de las entidades que pueden recurrir a la figura de la Controversia Constitucional en contra de otras alcaldías, los Poderes en la Ciudad de México, otros Estados, Municipios o la Federación..."<sup>36</sup>

<sup>34</sup> "...vale la pena señalar y destacar las reformas sustantivas que se establecen además del nuevo artículo 122 propuesto:

"...

*"Se reforma ... el (artículo) 105 a fin de establecer la legitimación activa de las delegaciones para promover controversias constitucionales."*

Véase: Iniciativa de diversos Senadores, entonces integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del entonces Partido Convergencia, presentada en la sesión pública del 14 de septiembre de 2010, con proyecto de decreto que propone modificaciones a los artículos 3o., 6o., 17, 18, 21, 26, apartado B; 27, fracciones VI y VII; 28, 31, fracción IV; 36, fracción IV; 41, 43, 44, 45, 55, fracción III, 56, 62, 71, fracción III; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ; 76, fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, 82, fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI, 97, 101, 103, fracciones II y III; 104, fracciones I, I-B y V; 105, fracciones I y II; 106, 107, fracción VIII; 108, 109, 110, 111, 117, fracción IX; 119, 120, 121, fracciones I, III, IV y V; 122, 124, 125, 127, 130, 131, 134 y 135, así como la denominación del Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>35</sup> Aunque la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis no determinó la personalidad jurídica de las alcaldías en el Texto Constitucional, la Constitución Política de la Ciudad de México sí se las reconoce en su artículo 53, apartado A, numeral 1.

<sup>36</sup> Véase Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 3o., 6o., 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la denominación del Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las Senadoras Mariana Gómez Del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón el cinco de diciembre de dos mil trece.





31. A la luz de estas reflexiones, no es obstáculo que el texto actual del artículo 105, fracción I, inciso j), finalmente aprobado por la reforma constitucional de enero de dos mil dieciséis, sea distinto y más escueto, al propuesto por las diferentes iniciativas.<sup>37</sup> En todo el proceso reformador, las razones del Poder revisor de la Constitución fueron las mismas. Aunque hubo cambios en la redacción del texto constitucional que hacían las iniciativas de reforma y la que finalmente se aprobó, una lectura unificada de sus objetivos no permite concluir una intención de limitar los supuestos en los que las alcaldías pueden acudir en controversia constitucional. En otras palabras, la redacción final del artículo 105, fracción I, inciso j), aunque distinta de la propuesta, no implicó un cambio en la intención del Constituyente Permanente de otorgarle a las alcaldías legitimación activa amplia para defender su esfera competencial. Así pues, de las diversas iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional de veintinueve

<sup>37</sup> **"Artículo 105 de la Constitución Federal (propuesto por la iniciativa de consenso de los grupos parlamentarios del Senado el catorce de septiembre de dos mil diez).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"l) Una demarcación territorial de la Ciudad de México y alguno de los Poderes de las Entidades Federativas, un Municipio o la Federación sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

**"Artículo 105 de la Constitución Federal (propuesto por las senadoras Gómez del Campo y Cuevas).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"a) La Federación y un Estado o la Ciudad de México;

"b) La Federación y un Municipio o una alcaldía;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o de la Ciudad de México;

"...

"e) Un Estado y la Ciudad de México;

"f) La Ciudad de México y un Municipio;

"g) Dos Municipios de diversos Estados o dos alcaldías de la Ciudad de México;

"h) Un Municipio y una alcaldía;

"i) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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

"k) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"l) Dos órganos de gobierno de la Ciudad de México, o entre cualquiera de éstos y las alcaldías, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y "



de enero de dos mil dieciséis se desprende que las alcaldías de la Ciudad de México no tienen una legitimación activa acotada para promover controversias constitucionales.

32. La alcaldía actora tiene legitimación activa para presentar esta controversia constitucional. El artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>38</sup> establece que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Por las razones expuestas con anterioridad, el Texto Constitucional debe interpretarse de manera amplia, es decir, no se limita al supuesto en el que el conflicto competencial se suscite entre una demarcación territorial de la Ciudad de México y una entidad federativa distinta, sino también, como en este caso, cuando la entidad federativa de la que habla el artículo 105, fracción I, inciso j), es la misma Ciudad de México.<sup>39</sup>

33. Las alcaldías de la Ciudad de México pueden presentar controversias constitucionales ante esta Suprema Corte de Justicia siempre que aleguen vulneraciones a su esfera competencial a la luz de la interpretación directa de un precepto constitucional. En este sentido, al resolver el recurso de reclamación 36/2011-CA<sup>40</sup> esta Suprema Corte sostuvo que el interés legítimo en controversia constitucional parte del reconocimiento de que este medio de control constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la

<sup>38</sup> **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:

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

"...

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y ..."

<sup>39</sup> Esta interpretación también se confirma pues, como se reproduce en la nota al pie 34, la propuesta del artículo 105, fracción I, inciso j), constitucional de la exposición de motivos de la iniciativa de consenso de diversos grupos parlamentarios de dos mil diez, que derivó en la reforma de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, también implicaba que la Ciudad de México está incluida dentro de las entidades mencionadas, cuyos actos pudieran impugnarse por las demarcaciones territoriales capitalinas en controversia constitucional.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado artículo 105, fracción I, constitucional cuenten con interés para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.

34. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, Poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del Poder actor. Por ende, resulta necesario en este medio de control constitucional que los entes legitimados aduzcan en el escrito de demanda la facultad reconocida en la Constitución Federal que estimen vulnerada, ya que de lo contrario se carecerá de interés para intentarlo, al no existir principio de agravio que pueda ser estudiado por este Alto Tribunal.

35. Así, la controversia constitucional resulta improcedente cuando las partes alegan exclusivamente violaciones diversas a las competenciales, tales como las de estricta legalidad, salvo que el análisis de éstas sea necesario para definir el ámbito competencial de las partes en contienda, lo cual sólo se puede determinar en cada caso concreto.<sup>41</sup> Sin embargo, la alcaldía actora

<sup>40</sup> Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de agosto de dos mil once.

<sup>41</sup> Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de título, subtítulo y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es



alegó que los artículos 1, 14 apartado B, fracciones I, III y último párrafo, 23, fracción V, 26, 27, 28, 46, y 53 del decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México resultan violatorios de los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis; además de otras disposiciones de la Constitución y las leyes locales.

36. El artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Federal<sup>42</sup> precisa diversos principios a los cuales deberán ajustarse la Constitución

necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.". Décima Época, Registro digital: 2010668, Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, materia: constitucional, página 33.

<sup>42</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

**"A.** El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

**"VI.** La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política Local.

**"El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías.** Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política Local.



Política de la Ciudad de México y las leyes locales. Estos principios establecen –entre otras cuestiones– que “[e]l gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías” y que “[l]a administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes”.

37. De este modo, resulta evidente que la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos alega la violación de su esfera de competencia derivada del artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Federal y cuenta con interés para impugnar el decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México. Así, de conformidad con el orden constitucional –Federal–, la parte actora tiene una esfera competencial propia susceptible de ser invalidada por dicho ordenamiento impugnado.

38. El planteamiento de la alcaldía actora necesariamente requiere establecer el sentido y alcance del artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Federal, en específico, de aquella disposición que refiere que “[l]a administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes”, y el artículo décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que fijó las facultades mínimas que habrían de ejercer las alcaldías. En este sentido, no es necesario concluir por ahora si esta pretensión es o no fundada, pues dicho análisis corresponde precisamente al estudio de fondo de la presente sentencia.<sup>43</sup>

---

“La integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

“... ”

“c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes. ...”

<sup>43</sup> Al respecto, tiene aplicación el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro y texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”. Novena Época. Registro digital: 193266, Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, Tesis: P./J. 92/99, página 710.



39. Finalmente, contrario a lo que plantea el Congreso de la Ciudad de México, no se deben agotar las instancias jurisdiccionales locales porque, aunque existen otros medios de defensa previstos en la legislación capitalina,<sup>44</sup> si el actor invoca violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toca conocerlas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>45</sup>

#### <sup>44</sup> Constitución Política de la Ciudad de México

"Artículo 36 Control constitucional local

"A. Integración de la Sala Constitucional

"1. El Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional de carácter permanente, misma que será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Estará encargada de garantizar la defensa, integridad y supremacía de esta Constitución y la integridad del sistema jurídico local sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...

"C. Legitimación.

"...

"2. Las controversias constitucionales serán las que se susciten entre:

"a) La persona titular de una alcaldía y el concejo;

"b) Dos o más alcaldías;

"c) Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad;

"d) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad; y

"e) Los organismos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Ciudad. ..."

<sup>45</sup> Tiene aplicación el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 116/2005, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE). El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad "garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella"; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental.". Época: Novena Época. Registro digital: 177329. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, página 893.



40. Por lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la parte actora goza de legitimación activa para promover la presente controversia constitucional; sí expresó argumentos y razonamientos con los que pretende demostrar una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>46</sup> y no requiere agotar las instancias locales de revisión constitucional para controvertir la norma impugnada ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, la causa de improcedencia alegada por los Poderes demandados debe **desestimarse**.

41. Al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes lo hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

## VII. FIJACIÓN DE LA LITIS

42. La Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos alega que los artículos 1, 14, apartado B, fracciones I y III y último párrafo; 23, fracción V; 26, 27, 28, 46 y 53 del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México resultan violatorios de los artículos 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

43. La parte actora manifestó que los preceptos impugnados invaden atribuciones que de manera exclusiva tienen conferidas las alcaldías, pues hacen

<sup>46</sup> Al respecto, resulta aplicable la tesis P./J. 135/2005, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR. Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo.". Novena Época, Registro digital: 177048, Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, materia constitucional, página: 2062.



nugatoria su facultad para ejecutar por sí mismas las órdenes de verificación administrativa en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores y desarrollo urbano, y de ejecutar las medidas de seguridad y las sanciones impuestas. Esto, debido a que, con el decreto impugnado, será la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México la que designe al personal en funciones de verificación adscritos a las alcaldías, lo que genera una violación a los principios de división de poderes, autonomía administrativa y de gestión.

44. Para pronta referencia, se reproducen a continuación los artículos impugnados:

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el Instituto de Verificación Administrativa como un organismo descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, de operación y decisión funcional, así como regular el procedimiento de verificación administrativa al que se sujetarán el propio Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, las dependencias y las alcaldías de la Ciudad de México."

**"Artículo 14.** En materia de verificación administrativa el instituto y las alcaldías tienen las siguientes competencias:

"...

**"B.** Las alcaldías tendrán de manera exclusiva las atribuciones constitucionales siguientes:

**"I.** Ordenar, al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:

**"a)** Anuncios;





"b) Cementerios y Servicios Funerarios, y

"c) Construcciones y Edificaciones;

"d) Desarrollo Urbano;

"e) Espectáculos Públicos;

"f) Establecimientos Mercantiles;

"g) Estacionamientos Públicos;

"h) Mercados y abasto;

"i) Protección Civil;

"j) Protección de no fumadores;

"k) Protección Ecológica;

"l) Servicios de alojamiento, y

"m) Uso de suelo;

"n) Las demás que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados.

"...

"III. Ordenar, a las personas verificadoras del instituto, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.

"...



"La delimitación de la competencia de verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, se realizará de conformidad con los actos administrativos que emitan las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en el ejercicio de su competencia y obligatoriamente coordinada con las alcaldías. En los demás casos, será competencia exclusiva de las alcaldías, la realización, substanciación y calificación de dicha visita."

"**Artículo 23.** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

"...

"V. Designar al personal en funciones de verificación adscritos a las alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada; ..."

"**Artículo 26.** Las alcaldías, para el ejercicio de sus funciones de verificación, tendrán a su cargo el personal especializado en funciones de verificación que determine el instituto, previo acuerdo con estas y con las atribuciones que establezca el reglamento. "

"**Artículo 27.** El personal especializado en funciones de verificación adscrito a las alcaldías, no podrán permanecer más de seis meses en la misma demarcación, por lo que el instituto implementará el sistema de rotación correspondiente."

"**Artículo 28.** El personal especializado en funciones de verificación practicará las visitas que fueren ordenadas conforme a un sistema de turnos, que implemente el director o directora general del instituto, ya sea en él o en las alcaldías, y excepto en los casos de declaratorias de emergencias por las que se habilite otro mecanismo diferente."

"**Artículo 46.** El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:

"I. Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el instituto o las alcaldías;



"II. Rendir mensualmente un informe detallado respecto a las diligencias que haya practicado;

"III. Dar fe pública de los actos en los que intervenga, conforme a sus atribuciones, y

"IV. Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables."

**"Artículo 53.** Las personas verificadoras adscritas a las alcaldías quedarán bajo la coordinación de los titulares de las mismas."

45. En conclusión, el análisis de esta controversia constitucional incorporará todas las disposiciones mencionadas, es decir, los artículos 1, 14, apartado B, fracciones I y III y último párrafo, 23, fracción V, 26, 27, 28, 46 y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, pues todas ellas se vinculan con el planteamiento de la alcaldía actora.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

46. Este Pleno se ha pronunciado sobre una buena cantidad de aspectos de la Constitución de la Ciudad de México y de leyes derivadas de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, así como en las controversias constitucionales 81/2017, 83/2017, 97/2017 y 112/2018. Sin embargo, es la primera vez que se estudia una cuestión relativa a las atribuciones que tienen las alcaldías capitalinas, a la luz de la misma reforma constitucional.

47. El estatus de las demarcaciones territoriales ha mutado con el tiempo en la capital. Como referencia histórica, la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete y la abrogada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales reconocían la existencia del Cabildo de la Ciudad de México y de los Municipios que formaban parte del entonces Distrito Federal. Este régimen tuvo una corta duración.

48. El veinte de agosto de mil novecientos veintiocho se publicó la reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal suprimiendo el régimen



municipal para el entonces Distrito Federal. El gobierno de la entidad sería ejercido por el presidente de la República, por conducto del órgano que se determinara en la ley secundaria: la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales de treinta y uno de diciembre de mil novecientos veintiocho, que estableció que el Distrito Federal se gobernaría por un "*Departamento Central*" (el Departamento del Distrito Federal o DDF). Por su parte, las delegaciones sustituyeron a los mismos Municipios existentes. El gobierno estaría a cargo del presidente de la República quien tenía la facultad de nombrar y remover al titular del DDF.

49. En la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se estableció que los jefes delegacionales (junto con el jefe de Gobierno del Distrito Federal) serían electos por democracia directa. Dicha reforma concluyó un proceso de descentralización administrativa que se venía dando desde mil novecientos setenta. Finalmente, la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis transformó a las entonces delegaciones en las alcaldías y les confirió su régimen actual.

50. En principio, el texto vigente del artículo 122, apartado A, base VI, de la Carta Magna deja a la libre determinación de la Constitución y las leyes capitalinas la regulación de las alcaldías. Son esas Constitución y leyes las que deben fijar la competencia, integración y organización administrativa de las demarcaciones territoriales dentro de cada una de sus jurisdicciones.<sup>47</sup>

51. Cabe señalar que, en algunas de las iniciativas de diversos senadores en el proceso constituyente que estableció el texto actual del artículo 122, apartado A, base IV, de la Constitución Federal que se analiza, se propuso que éste tuviera un catálogo de atribuciones para las alcaldías capitalinas, similar al régimen municipal del diverso 115 de la misma Carta Magna.<sup>48</sup> Sin embargo, dicha propuesta no prosperó. En cambio, la discusión parlamentaria en el Senado de

<sup>47</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 122, apartado A, base VI.** La división territorial de la Ciudad de México para efectos de sus organizaciones político administrativas, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política Local.

" ...

"La integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

" ...



la República –confirmada por la Cámara revisora– logró que el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis estableciera ciertas facultades mínimas para las futuras alcal-

"c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

"La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones."

<sup>48</sup> Una propuesta de diversos grupos parlamentarios proponía para el texto del artículo 122 de la Constitución Federal lo siguiente:

"Base Cuarta. La Ciudad de México tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa demarcaciones territoriales conforme a las bases siguientes:

"...

"VIII. No habrá autoridad intermedia alguna entre estos órganos y el gobierno de la Ciudad de México, y

"...

"Los gobiernos demarcacionales tendrán facultades para gestionar y resolver los asuntos de su demarcación en materia de servicios urbanos, desarrollo urbano y obras, desarrollo social, jurídico y gobierno, salvo aquellos que la Constitución local y las leyes respectivas señalen como responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México. Dichos ordenamientos establecerán los mecanismos de coordinación y responsabilidad concurrente entre las demarcaciones y el gobierno central para la prestación y regulación de las materias señaladas."

Otra propuesta de dos senadoras era más específica:

"Las alcaldías tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Mantenimiento de las vías generales de tránsito dentro de sus respectivas jurisdicciones, salvo las excepciones que se establezcan en la ley respectiva;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"d) Mercados y centrales de abasto, y su equipamiento.

"e) Parques y jardines y su equipamiento;

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, las alcaldías observarán lo dispuesto por las leyes federales y de la Ciudad de México.

"Las alcaldías de la Ciudad de México, previo acuerdo entre sus Concejos, podrán coordinarse y asociarse con la Administración Pública de la Ciudad de México para la más eficaz prestación de estos servicios públicos.

"El Concejo de alcaldía, sujetándose a la ley que se expida para tal efecto, podrá, en casos de interés general, otorgar concesiones para la prestación de los servicios públicos, salvo las excepciones previstas por dicha ley."

Véase, respectivamente: Iniciativa de diversos senadores, entonces integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del entonces Partido Convergencia, presentada en la sesión pública del catorce de septiembre de dos mil diez, con proyecto de decreto que propone modificaciones a los artículos 3o., 6o., 17, 18, 21, 26, apartado B; 27, fracciones VI y VII; 28, 31, fracción IV; 36, fracción IV; 41, 43, 44, 45, 55, fracción III, 56, 62, 71, fracción III; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ; 76, fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, 82, fracción VI; 89, fracción, XIV; 95, fracción VI, 97, 101, 103, fracciones II y III; 104, fracciones I, I-B y V; 105, fracciones I y II; 106, 107,



días: las mismas que ya tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal, vigente en ese momento.<sup>49</sup>

52. En este sentido, el texto del artículo 122, apartado A, base VI, en relación con la obligación del artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, constituyen el parámetro a la luz del cual este Pleno revisará la validez de los artículos que se impugnan. Sin embargo, antes de entrar en dicho estudio, se delinearán los principios y facultades que componen este parámetro.

53. Por mandato constitucional, la regulación que la Constitución y las leyes locales establezcan debe ceñirse a ciertos principios al reglamentar la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías. Este Tribunal Pleno los identifica a continuación:<sup>50</sup>

- Las alcaldías son órganos político-administrativos integrados por una alcaldesa o alcalde y por un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas. Los concejales serán elegidos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

fracción VIII; 108, 109, 110, 111, 117, fracción IX; 119, 120, 121, fracciones I, III, IV y V; 122, 124, 125, 127, 130, 131, 134 y 135, así como la denominación del Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; e Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma y adiciona los Artículos 3o., 6o., 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la Denominación Del Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las senadoras Mariana Gómez Del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón el cinco de diciembre de dos mil trece.

<sup>49</sup> **Decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.**

**"Artículo Décimo Séptimo.** Dentro de las funciones que correspondan a las alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquellas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.

"Las competencias de las alcaldías, a que se refiere el presente Artículo Transitorio, deberán distribuirse entre el alcalde y el concejo de la alcaldía, en atención a lo dispuesto en la Base VI del Apartado A del artículo 122 constitucional, reformado mediante el presente decreto."

<sup>50</sup> Artículo 122, apartado A, base VI de la Constitución Federal.



- Se establece la elección consecutiva por un periodo adicional para el mismo cargo de alcaldesa o alcalde y concejales.
- Cada alcaldesa o alcalde es titular y está a cargo de la administración pública de su respectiva demarcación territorial.
- El proyecto de presupuesto de egresos de cada demarcación debe ser aprobado por el concejo respectivo y se enviará a la Legislatura Local para su aprobación. En dicho proyecto, se deberá garantizar el gasto de operación, así como ajustarlo a las normas aplicables. Las remuneraciones de los funcionarios públicos están también reguladas por el artículo 127 de la Constitución Federal.
- Cada concejo está facultado para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público de su alcaldía.
- La asignación del presupuesto de las alcaldías se compondrá, cuando menos, de los montos que legalmente les correspondan por concepto de participaciones federales, los impuestos locales que recaude la hacienda capitalina y los ingresos derivados de la prestación de servicios a cargo de cada demarcación territorial.
- Ninguna alcaldía podrá contraer obligaciones ni empréstitos, ni de manera directa ni indirecta.

54. Asimismo, en términos del artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, al reglamentar las facultades de las alcaldías, la Constitución y las leyes de la Ciudad de México deben establecer una serie de facultades mínimas.<sup>51</sup> En lo que interesa para la presente controversia constitucional, la antigua Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal les otorgaba a los titulares de las demarcaciones territoriales las siguientes atribuciones:

- Designar a los servidores públicos de la delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de

<sup>51</sup> Éstas se encontraban en las ochenta y seis fracciones del artículo 39 de la entonces vigente Ley Orgánica para la Administración Pública del entonces Distrito Federal.



confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el jefe delegacional;

- Establecer la estructura organizacional de la delegación conforme a las disposiciones aplicables;

- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas; levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal;

- Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;

- Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable, y

- Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias.

55. Además, porque también las tenía conferidas en la entonces vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las alcaldías deben tener también las facultades siguientes:

- Legalizar las firmas de sus subalternos, y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la alcaldía;

- Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente;





- Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos, con apego a la normatividad correspondiente.
- Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; excepto en las disposiciones contenidas en las entonces vigentes Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal.
- Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables.
- Proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial;
- Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población;
- Intervenir en las juntas de reclutamiento, del Servicio Militar Nacional;
- Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables;
- Establecer la Unidad de Género como parte de la estructura del Órgano Político-Administrativo correspondiente; así como formular y ejecutar progra-



mas de apoyo a la participación a las mujeres en los diversos ámbitos del desarrollo pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas, para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados considerando las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno;

- Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes;

- Establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

- Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el jefe de Gobierno;

- Emitir opinión respecto al nombramiento del jefe de sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones;

- Presentar ante el secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos;

- Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;

- Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la ley de la materia;

- Solicitar al jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;



- Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial;
- Administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil;
- Coordinar con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;
- Prestar los servicios públicos a que se refiere esta ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y presupuesto de egresos del ejercicio respectivo;
- Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial;
- Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;
- Proponer a la dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias;
- Autorizar, con base en las normas que al efecto expida la Secretaría de Transportes y Vialidad, y una vez realizados los estudios pertinentes, la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicarán para los estacionamientos públicos de su jurisdicción;
- Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, incluyendo la instalación de bebederos de agua potable, y el mantenimiento a los ya instala-



lados en las escuelas del Distrito Federal, así como la construcción y rehabilitación de espacios con la infraestructura humana, inmobiliaria y material, necesaria y adecuada, destinados para la Educación Física y la Práctica Deportiva, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Secretaría de Educación;

- Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades, observando criterios ambientales, en materia de sistemas de ahorro de energía y aprovechamiento de energías renovables, y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;

- Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;

- Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;

- Coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;

- Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos;

- Proponer las modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de su demarcación territorial;

- Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan;

- Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales;



- Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial;
- Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa;
- Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo, en coordinación con las áreas centrales correspondientes;
- Promover los valores de la persona y de la sociedad, así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social;
- Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;
- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en sus (sic) caso de las unidades administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de esta ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;
- Proponer, formular y ejecutar las medidas de modernización, simplificación y desregulación administrativa, entre las que se incluya la habilitación de un sistema de orientación, información y quejas a través de un servicio de orientación telefónica y un portal de *Internet*, podrán asimismo habilitar la apertura de cuentas en redes sociales de *Internet* a efecto de difundir la información relativa a los servicios públicos y trámites administrativos que les sean propios;



- Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural;
- Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto;
- Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal;
- Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la delegación, de conformidad con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales;
- Realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial;
- Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación;
- Construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales;
- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas;
- Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al jefe de Gobierno la delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas;
- Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente;



- Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias;
- Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;
- Presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión;
- Promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios;
- Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;
- Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;
- Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;
- Ejecutar el sistema de servicio público de carrera que se determine para las delegaciones;



- Ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público;
- Elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el programa de protección civil de la delegación;
- Recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los programas internos y especiales de protección civil en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes;
- Promover y coordinar la instalación, funcionamiento y seguimiento de los subcomités de desarrollo económico delegacionales, apoyando iniciativas de inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia. Asimismo, ejecutar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a dichos subcomités;
- Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad;
- Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias;
- Realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana;
- Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;
- Promover, coordinar y fomentar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial, y





- Verificar que de manera progresiva los cargos correspondientes a direcciones generales y direcciones de área y homólogos, sean ocupados por mujeres, en concordancia con el estipulado para el jefe de Gobierno.

- Designar a los servidores públicos de la delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el jefe de (sic) delegacional;

- Establecer la estructura organizacional de la delegación conforme a las disposiciones aplicables;

- Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la delegación y sobre los Convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la delegación;

- Proponer el jefe de Gobierno, los proyectos de Programas Operativos Anuales y de Presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;

- Coadyuvar con la dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la delegación; y

- Solicitar al jefe de Gobierno del Distrito Federal, la emisión de la declaratoria de emergencia o la declaratoria de desastre en los términos de la Ley de Protección Civil.

- Elaborar su respectivo Atlas de Riesgo Delegacional y mantenerlo actualizado.

56. Así pues, las atribuciones de la Ciudad de México para establecer las facultades y organización de las alcaldías, aunque bastante amplias, no son omnímodas. Ellas están acotadas a que tanto la existencia de los alcaldes como el estatus de titulares de su administración pública y ciertas atribuciones mínimas con las que cuentan estén reconocidos en la Constitución Federal.



57. El estatus independiente de las alcaldías parte también de la estructura de gobierno para la Ciudad de México que ordena el artículo 122 de la Constitución Federal. En este sentido, no existe una línea de obediencia, disciplina ni subordinación de las demarcaciones territoriales hacia las autoridades de la Ciudad de México. La Constitución Federal reglamenta el gobierno de las circunscripciones territoriales dentro de la base VI del apartado A del artículo 122 y no en la base V anterior, que habla de la administración centralizada y paraestatal de la Ciudad. Además, y en el mismo sentido, tanto los alcaldes como los concejales son electos democráticamente –y no designados por el Ejecutivo capitalino– de acuerdo con las reglas del mismo artículo constitucional,<sup>52</sup> lo que refuerza su independencia respecto del Ejecutivo local. En este contexto, aunque la elección universal, libre, secreta y directa de los alcaldes –antes delegados– ya estaba prevista desde la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, la reforma de dos mil dieciséis añadió dicha elección para los concejos y buscó consolidar el gobierno representativo y democrático de las alcaldías.<sup>53</sup>

58. En este sentido, la autonomía de las alcaldías y sus facultades para atender necesidades cotidianas de la población fueron objetivos expresos de la reforma que concluyó con el decreto de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Así se desprende, por ejemplo, de las iniciativas de reforma:

"Ese nivel de gobierno está en contacto directo con la población. Debe ser capaz de reflejar su pluralidad política y atender oportuna y eficazmente sus exigencias. La delegación sigue siendo el punto central de atención a las principales demandas ciudadanas, es quien conoce las necesidades más sentidas de sus habitantes y paradójicamente, es la de menor capacidad de resolución por las condiciones acotadas de actuación en que se encuentra: subordinadas

<sup>52</sup> Artículo 122, base VI, inciso a).

<sup>53</sup> En uno de los dictámenes de la iniciativa de reforma constitucional que concluyó con el Dictamen de veintinueve de enero de dos mil dieciséis se menciona lo siguiente: "*El elegir por voto popular al jefe de Gobierno, a los Delegados y a los Diputados de la Asamblea Legislativa es una condición necesaria pero no suficiente para que se consolide el gobierno representativo y democrático en la Ciudad de México. Se requiere una reforma constitucional integral que, partiendo de la complejidad política y urbana de nuestra entidad, haga efectivos los derechos políticos y cree las instituciones de gobierno correspondientes.*"



por completo al gobierno de la Ciudad, que respecto de ellas, concentra y centraliza la mayor parte de las atribuciones que debiera tener, lo que les resta capacidad de gestión ante los ciudadanos. De ahí que se requiera revertir en muchas materias, esa centralización.

"La 'autonomía funcional' destacada en las leyes para las delegaciones, no se concreta en mecanismos de operación adecuados. Existe una alta dependencia del gobierno central para cumplir con las atribuciones establecidas. Hay una dicotomía expresada de manera constante, cuando se supedita el quehacer delegacional a las disposiciones que establezcan las dependencias centrales. Cuanto y más, cuando existe una consideración de menosprecio a las capacidades de ejecución de las delegaciones. 'La tendencia observaba desde el año 2006 ha sido la de reducir los márgenes de actuación de las delegaciones (1).'"

"...

"(1) A manera de ejemplo: se creó el Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) del DF para retirar esta atribución a las delegaciones, sus presupuestos se han venido reduciendo en términos reales, se han creado organismos que norman la actuación delegacional como el Instituto de Infraestructura Educativa y la Autoridad del Espacio Público."<sup>54</sup>

59. La discusión del dictamen de la reforma en el Senado enfatizó que la creación del Concejo estaba dirigida a crear una mayor representatividad en las alcaldías, que a su vez implicaría una mayor cercanía con los barrios y colonias de la ciudad.<sup>55</sup> Asimismo, la incorporación del mandato para que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tuvieran al menos las mismas

<sup>54</sup> Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma y adiciona los Artículos 3o., 6o., 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la denominación del Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las senadoras Mariana Gómez Del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón el cinco de diciembre de dos mil trece.

<sup>55</sup> Discusión del Dictamen en la Cámara de Senadores. Posicionamiento del senador Mario Delgado Carrillo.



facultades que las entonces delegaciones estuvo dirigida a apuntalar su autonomía a la luz del federalismo.<sup>56</sup>

60. En el mismo sentido, tanto en el dictamen de la Cámara de Diputados como su discusión se resaltó la mayor autonomía para las alcaldías que la incorporación de la "pluralidad de ideologías" en el concejo traería.<sup>57</sup> El régimen propuesto dotaría de mayores herramientas y "potestad suficiente" a la autoridad de cada demarcación para atender las necesidades ciudadanas cotidianas.<sup>58</sup> Además, con las alcaldías se buscaría "dejar de lado el centralismo anacrónico que imperaba en las delegaciones".<sup>59</sup> Así pues, del proceso de reforma constitucional que derivó en el decreto de veintinueve de enero de dos mil dieciséis se concluye el propósito de otorgar a las nuevas alcaldías capitalinas suficientes atribuciones y autonomía para atender los problemas cotidianos de la población que gobiernan.

61. La delegación que hace la Constitución Federal para que sea el Constituyente y el Legislativo de la Ciudad de México los que establezcan la integración, organización administrativa y las facultades de las alcaldías tiene una primera limitación o acotación en virtud de los principios del artículo 122, apartado A, base VI y las facultades mínimas que establece el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye, por tanto, que el nivel de gobierno de las alcaldías capitalinas constituye un auténtico orden jurídico propio y diferenciado del gobierno central de Ciudad de México.

62. Las alcaldías de la Ciudad de México constituyen un orden jurídico propio por tres razones. En primer lugar, el texto vigente del artículo 122 de la Constitución Federal implica una transformación de las alcaldías, pues termina con el estatus de las delegaciones, que formaban parte de la administración

<sup>56</sup> *Ibidem*, Posicionamiento de la senadora Gabriela Cuevas Barrón.

<sup>57</sup> Dictamen de la Cámara Revisora.

<sup>58</sup> Discusión de la Cámara Revisora. Posicionamiento del diputado Héctor Barrera Marmolejo.

<sup>59</sup> *Ibidem*, Posicionamiento de la diputada Lorena Corona Valdés.



pública del entonces Distrito Federal con autonomía funcional.<sup>60</sup> Esto se corrobora con que, a partir de la reforma de dos mil dieciséis, el régimen de las alcaldías está directamente regulado por el mismo artículo 122 de la Constitución Federal, lo que no pasaba antes.<sup>61</sup> En segundo lugar, la reforma constitucional mencionada incluyó de forma expresa a las demarcaciones territoriales capitales dentro de los niveles de gobierno que componen el régimen federal del Estado Mexicano (es decir, junto con la Federación, las entidades federativas y los Municipios) en diversos artículos de la Carta Magna.<sup>62</sup> Por último, en tercer lugar, el que las alcaldías tengan legitimación activa en controversias constitu-

<sup>60</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (abrogada).**

"Artículo 2o. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

"La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

"En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará delegación del Distrito Federal.

"Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal."

<sup>61</sup> Existía en la versión inmediata anterior del texto del artículo 122 constitucional una mención a las delegaciones, pero no una regulación de éstas. Menos aún un mandato sobre sus principios y facultades mínimas.

<sup>62</sup> En los artículos 2, apartado B, fracción IX (consulta indígena); 26, apartado B (uso obligatorio de los datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática); 41, fracción III, apartado C (suspensión de comunicación social en procesos electorales); 73, fracción XXVIII (contabilidad gubernamental); 73, fracción XXIX-C (concurrencia en asentamientos humanos); 73, fracción XXIX-F (bases de coordinación en ciencia y tecnología); 73, fracción XXIX-G (concurrencia en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico); 73, fracción XXIX-I (coordinación en protección civil); 73, fracción XXIX-J (cultura física y deporte); 73, fracción XXIX-K (coordinación en materia de turismo); 73, fracción XXIX-N (coordinación para sociedades cooperativas); 73, fracción XXIX-Ñ (coordinación en materia de cultura); 73, fracción XXIX-P (concurrencia en materia de protección a niñas, niños y adolescentes); 73, fracción XXIX-T (administración de archivos); 73, fracción XXIX-X (derechos de las víctimas); 79, fracción I, segundo párrafo y fracción IV (en materia de fiscalización superior de la Federación); 105, fracción I, inciso j) y penúltimo párrafo (controversias constitucionales); 108 y 109 (responsabilidades de los servidores públicos); 127 (remuneraciones de los servidores públicos); 130 (separación iglesias-Estado) y 134 (administración de los recursos públicos), todos de la Constitución Federal.



cionales, como se ha argumentado ya en el apartado de legitimación de esta sentencia, implica también un reconocimiento como órgano originario del Estado Mexicano. Esto es, se trata de un orden de gobierno con competencias propias que deben entenderse tuteladas desde la propia Constitución Federal.

63. Por estas razones, la libertad configurativa amplia que tienen el Constituyente y el Legislativo de la Ciudad de México para regular a las alcaldías no puede llegar al grado de nulificar, de hecho o de derecho, la existencia de éstas ni su funcionamiento autónomo. En otras palabras, al desarrollar y regular la integración, funcionamiento y facultades de las alcaldías, las normas capitalinas deben reconocer y guardar coherencia con la independencia de la administración pública que goza cada demarcación territorial, propia de un nivel de gobierno distinto.

64. Tanto el Legislativo como la jefa de Gobierno de la Ciudad de México establecen que los artículos impugnados son respetuosos de la facultad que tiene Cuajimalpa para verificar y sancionar el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en su demarcación. Argumentan que los alcaldes tienen mando sobre los verificadores del INVEA adscritos a la alcaldía y, por ello, concluyen, se deja intacta la facultad de los alcaldes, pues son ellos los que despliegan sus facultades a través del personal del INVEA. Sin embargo, los artículos impugnados sugieren un modelo en el que, para llevar a cabo funciones exclusivas de las alcaldías, la administración pública, de la que el alcalde es titular, también se compondría de personal especializado en funciones de verificación, adscrito a la alcaldía, pero bajo la jurisdicción del instituto.

65. Esta jurisdicción del instituto implica que es el INVEA quien recluta, contrata y rescinde las relaciones laborales con el personal especializado en verificación adscrito a las alcaldías,<sup>63</sup> y se encarga de asignar el número de

<sup>63</sup> **Estatuto Orgánico del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México.**

**"Artículo 15.** El director o directora general se designará por la persona titular de la jefatura de Gobierno de la Ciudad México y tendrá a su cargo la representación, conducción y organización del instituto, conforme al presente Estatuto y demás instrumentos y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, a fin de que todas las actividades se realicen con base en los principios de legalidad, imparcialidad, austeridad, eficiencia, eficacia, honradez, transparencia, control y rendición de cuentas.



verificadores para cada alcaldía, de acuerdo con cada una de ellas.<sup>64</sup> El director general del INVEA es quien decide la capacitación de los funcionarios del

"Son facultades de la persona titular de la Dirección General, además de las que señala la ley y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, las siguientes:

"...

"V. Suscribir los contratos colectivos e individuales o cualquier otro documento que regule las relaciones laborales del instituto con sus trabajadores, así como, los avisos de rescisión;"

<sup>64</sup> **"Artículo 23 de la Ley del INVEA.** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

"I. Dirigir y representar legalmente al instituto;

"II. Ejecutar las decisiones y acuerdos que emita la Junta de Gobierno;

"III. Planear, ordenar, coordinar, supervisar y evaluar las acciones necesarias para que el instituto cumpla con su objeto;

"IV. Ordenar la práctica de las visitas de verificación en las materias competencia del instituto;

"V. Designar al personal en funciones de verificación adscritos a las alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;

"VI. Substanciar la calificación de las actas de visita de verificación y resolver los recursos de inconformidad que al respecto se reciban;

"VII. Ordenar la ejecución de las resoluciones dictadas en la calificación de las actas de visita de verificación;

"VIII. Analizar y resolver los reportes o solicitudes que por escrito presenten las y los ciudadanos respecto a las visitas de verificación o de cualquier otro asunto competencia del instituto e informar a la Junta de Gobierno de las solicitudes que reciba y el trámite que se les haya dado;

"IX. Establecer los procedimientos de actuación en la realización de visitas de verificación, que deberán contemplar la filmación del desarrollo integral de su realización, mismo que deberá ser parte integral del expediente correspondiente;

"X. Formular el programa anual de trabajo del instituto, los proyectos de programas y el proyecto de presupuesto y presentarlos ante la Junta de Gobierno para su aprobación;

"XI. Crear, alimentar, tener actualizada, publicar en la página web del instituto la relación de las verificaciones realizadas y el resultado de las mismas, así como mantener actualizada dicha información;

"XII. Establecer y mantener un sistema de estadística que permita determinar los indicadores de gestión e impacto del instituto;

"XIII. Ejercer el presupuesto anual asignado al instituto, con sujeción a las disposiciones aplicables;

"XIV. Establecer y vigilar la aplicación de los programas de modernización, simplificación, desarrollo y mejoramiento administrativo del instituto;

"XV. Diseñar los sistemas que se requieran para optimizar el uso y la administración eficiente de los recursos del instituto;

"XVI. Conocer y, en su caso, aprobar los informes de actividades de las Direcciones Ejecutivas;

"XVII. Actuar supletoriamente a nombre de la Junta de Gobierno, en caso de omisión en sus funciones, y

"XVIII. Las demás que le atribuya esta ley y otros ordenamientos aplicables."



instituto,<sup>65</sup> y es el instituto el que almacena y gestiona toda la información relativa a los procedimientos de verificación.<sup>66</sup> Asimismo, a propuesta del director general del INVEA, su junta de gobierno autoriza su plan anual de trabajo y su presupuesto.<sup>67</sup> La adscripción del personal especializado en funciones de verificación en la alcaldía respectiva implica sólo que la alcaldesa o alcalde podrá ordenar las visitas de verificación en las materias propias de su jurisdicción.

66. El principio de titularidad del alcalde sobre la administración pública que preside, en términos del artículo 122, apartado A, inciso c), de la Constitución Federal, tiene como consecuencia que debe existir una relación de mando y subordinación con el titular de la alcaldía. De acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte, dicha relación se traduce en una dependencia directa e inmediata entre, por un lado, el alcalde y, por el otro, los órganos y personal que componen la alcaldía, *"con base a un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior"*.<sup>68</sup> Por otro lado, la independencia de las alcaldías capitalinas presupone un ámbito de competencias propio y que se ejerce sin subordinación a otros órganos o Poderes del gobierno capitalino; de otras entidades y Municipios, y aun del orden Federal.

---

<sup>65</sup> **"Artículo 23 de la Ley del INVEA.** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

"...

"V. Designar al personal en funciones de verificación adscritos a las alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;"

<sup>66</sup> **"Artículo 23 de la Ley del INVEA.** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

"...

"XI. Crear, alimentar, tener actualizada, publicar en la página web del instituto la relación de las verificaciones realizadas y el resultado de las mismas, así como mantener actualizada dicha información; ..."

<sup>67</sup> **"Artículo 23 de la Ley del INVEA.** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

"...

"X. Formular el programa anual de trabajo del instituto, los proyectos de programas y el proyecto de presupuesto y presentarlos ante la Junta de Gobierno para su aprobación; ..."

<sup>68</sup> Véase por analogía la tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.), de rubro y texto: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO. El presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal; la centralizada tiene como





67. De acuerdo con el texto mismo de la Constitución Federal, la autonomía de gestión de las demarcaciones territoriales de la Capital está limitada por las normas aplicables, entre otras, las locales que fijan la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías. Sin embargo, a la luz del principio de autonomía de las alcaldías, dichas normas no pueden llegar al extremo de que sea la autoridad capitalina la que suplante las funciones a cargo de las circunscripciones territoriales designando, por ejemplo, funcionarios extraños y controlados de alguna manera por dicha autoridad. En otras palabras, las atribuciones constitucionales del Constituyente, el Legislativo y el Ejecutivo de la Ciudad de México no implican que estas instancias intervengan, a través de los órganos y funcionarios capitalinos, en la marcha cotidiana de las alcaldías.

68. Respecto de sus facultades exclusivas, toca sólo a los alcaldes proveer de las acciones de política pública y de los actos jurídicos concretos que juzguen oportunos para llevar a cabo su función, incluyendo el nombramiento, disciplina, coordinación, mando y remoción del personal encargado de realizarlos. Esta conclusión deriva de que, como se ha explicado ya, a la luz del artículo

principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal). Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho Poder en sentido amplio. Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia.". Décima Época. Registro digital: 2002582. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, materias constitucional y administrativa, página 729.



122 constitucional, los titulares de cada demarcación territorial no están subordinados al Ejecutivo de la Ciudad de México. Al contrario, fundamenta su encargo un mandato democrático por parte de los habitantes de su alcaldía,<sup>69</sup> por el que deben también rendir cuentas de su gestión.<sup>70</sup> Es decir, porque el alcalde —junto con su concejo— es el último responsable frente a la ciudadanía respecto del gobierno de su demarcación, debe tener control y mando completo sobre el personal a su cargo que ejecuta sus instrucciones, inmersas en su ámbito competencial, sin intervención de hecho o de derecho, directa o indirecta, de otros niveles de gobierno.

69. Como se ha expuesto ya, existe una esfera de competencia propia y autónoma de las alcaldías capitalinas a la luz del texto constitucional. En primer lugar, las demarcaciones territoriales son independientes en la medida en que la administración pública de cada una de ellas corresponde a la alcaldesa o al alcalde respectivo.<sup>71</sup> En segundo lugar, los alcaldes tienen la atribución exclusiva de designar a los servidores públicos de la alcaldía y establecer la estructura organizacional de la misma, en términos del artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de dos mil dieciséis, pues ambas facultades las tenían los entonces delegados a la entrada en vigor del texto vigente del artículo 122 constitucional. Finalmente, por también haber sido facultad de las entonces delegaciones, las alcaldías tienen la facultad exclusiva de velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Véase artículo 122 de la Constitución Federal, apartado A, base VI, incisos b) y c).

<sup>70</sup> La reelección de los alcaldes y alcaldesas que determina el propio artículo 122 constitucional es un mecanismo de rendición de cuentas, por el que el electorado puede ratificar la gestión de dichos funcionarios.

<sup>71</sup> Artículo 122, base VI, inciso c).

<sup>72</sup> El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal también incluía otras facultades de verificación, que detallan la función de vigilancia y verificación administrativa genérica que invoca la alcaldía actora:

Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;



70. En cambio, los artículos impugnados determinan que es el INVEA el que nombrará al personal de verificación y lo adscribirá a cada alcaldía. Esto supone una irrupción indebida del Gobierno de la Ciudad de México en la marcha cotidiana de la administración de la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos que no se corresponde con el estatus que tienen las alcaldías de acuerdo con el texto constitucional. Es verdad que el esquema mediante el cual el INVEA realiza la verificación administrativa, supliendo a las demarcaciones territoriales, antecede a la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Sin embargo, esta circunstancia no es razón suficiente para concluir su validez.

71. Esta Suprema Corte de Justicia no tuvo la oportunidad de revisar la constitucionalidad del modelo que ahora se analiza para el caso de las delegaciones y pronunciarse al respecto ahora no tiene sentido, pues ni es materia de esta controversia ni existen delegaciones ya. No obstante, el estatus de las alcaldías es esencialmente diferente al de las entonces delegaciones capitalinas, pues, como se ha argumentado, la Constitución Federal las constituye como un orden jurídico propio, con independencia del gobierno y ajenas a la administración pública de la Ciudad de México. En este sentido, es que, no obstante que un modelo muy similar al impugnado se encontraba vigente desde dos mil diez,<sup>73</sup> al no estar incluido en las facultades que la abrogada Ley Orgánica de la Administración Pública para el entonces Distrito Federal otorgaba a los titulares de las delegaciones, no le aplica el mandato del régimen transitorio de la reforma que creó el régimen de las alcaldías.

72. El modelo que impugna la alcaldía actora no se corresponde con el estatus independiente que ella goza. Por un lado, el instituto es un órgano descentralizado que, aunque desvinculado del gobierno de la Ciudad, forma parte

---

Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable, y

Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias.

<sup>73</sup> La primera Ley del INVEA se publicó el veintiséis de enero de dos mil diez.



de la administración pública capitalina.<sup>74</sup> Por otro lado, el decreto impugnado sujeta el cumplimiento de funciones de vigilancia, verificación y sanción exclusivas de cada alcaldía tanto a las restricciones presupuestales del INVEA como a las premisas organizacionales de éste. Por ello, las disposiciones que se impugnan crean una dependencia de hecho y de derecho de la alcaldía hacia el INVEA para realizar las funciones exclusivas de vigilancia de aquélla. Dicho de otro modo, sin la mediación del instituto, la Alcaldía de Cuajimalpa no puede llevar a cabo las funciones de vigilancia y verificación a las que está facultada y también obligada a ejecutar.

73. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Federal permite en su tercer párrafo al Constituyente y al Poder Legislativo de la Ciudad de

<sup>74</sup> Véase tesis 2a./J. 179/2012 (10a.), de rubro y texto: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO. En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlas personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus



México establecer la integración, la organización administrativa y las facultades de las alcaldías. Sin embargo, el alcance de dicha facultad no debe llegar a que sea el gobierno de la ciudad, a través del INVEA, el que designe directamente al personal verificador para cumplir funciones exclusivas de aquélla. En términos del mismo artículo 122 constitucional, el alcalde es titular de la administración pública de su alcaldía. Por ello, la facultad exclusiva para velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, también incluye el nombramiento, supervisión, disciplina, mando y control de los funcionarios que llevan a cabo dicha función. Es a través de sus propios funcionarios —es decir, que pertenecen de hecho y de derecho a su administración pública— que la alcaldía ejerce sus facultades exclusivas. En cambio, el diseño legal impugnado delega dichas atribuciones de verificación en funcionarios extraños sobre los que el alcalde tiene poderes disminuidos, tanto disciplinarios (al ser nombrados y removidos por una instancia administrativa ajena) como operativos (en tanto que no decide el personal que estará adscrito a su alcaldía ni su régimen de funcionamiento).

74. Tanto el Constituyente como el Legislativo capitalinos, pueden dotar de principios y reglas comunes para todas las demarcaciones territoriales, a fin de crear un marco homogéneo para cumplir con sus funciones exclusivas de verificación y sancionatorias a cargo de las alcaldías. Sin embargo, crear un cuerpo profesional y ajeno de funcionarios que dependen del INVEA para realizar dichas funciones, excede tal facultad para establecer reglas y principios generales. Supone intervenir en el día a día de la administración pública de las demarcaciones territoriales e invadir las facultades del alcalde como titular de su administración pública. Asimismo, el diseño normativo que se impugna restringe la facultad que tiene la o el titular de la alcaldía para gobernar su demarcación con independencia, es decir, para elegir y ejecutar los medios más apropiados para afrontar problemáticas concretas.

---

alcances.". Décima Época. Registro digital: 2002583. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, materias constitucional y administrativa, página: 731.



75. A mayor abundamiento, lo desarrollado hasta aquí respecto de la titularidad del alcalde sobre la administración pública de su demarcación territorial se corrobora también con las disposiciones locales. En efecto, la facultad de los alcaldes para nombrar y remover a su personal la reconoce la misma Constitución Local y la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.<sup>75</sup> Lo que aquí se concluye es además coherente con la prohibición que establece la Constitución Local sobre las autoridades intermedias entre las alcaldías y el jefe de Gobierno.<sup>76</sup> Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha definido que uno de los rasgos por los que se puede identificar una autoridad intermedia es que exista una instancia, cualquiera que sea su origen o denominación, que suplante o mediatice facultades constitucionales o invada la esfera competencial de que se trate.<sup>77</sup> En este sentido, por suplantar facultades exclusivas de la alcaldía

<sup>75</sup> **Constitución de la Ciudad de México.**

"**Artículo 53.** Alcaldías

"...

"3. Las personas titulares de las alcaldías tendrán las siguientes atribuciones:

"a) De manera exclusiva:

"...

"XIII. Designar a las personas servidoras públicas de la alcaldía, sujetándose a las disposiciones del servicio profesional de carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el alcalde o alcaldesa;"

**Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.**

"**Artículo 31.** Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las alcaldías en materia de gobierno y régimen interior son las siguientes:

"...

"XIII. Designar a las personas servidoras públicas de la alcaldía, sujetándose a las disposiciones del servicio profesional de carrera, procurando la inclusión de las personas jóvenes que residan en la demarcación. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por la alcaldesa o el alcalde;"

<sup>76</sup> **Constitución de la Ciudad de México.**

"**Artículo 53.** Alcaldías

"A. De la integración, organización y facultades de las alcaldías

"1. Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.

"...

"Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes. No existirán autoridades intermedias entre la o el jefe de Gobierno y las alcaldías."

<sup>77</sup> Véase, por analogía, la tesis: P./J. 10/2000, de rubro y texto: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo



promovente, como se ha desarrollado ya, el INVEA se constituye también en una autoridad intermedia que invade la esfera competencial de la demarcación territorial de Cuajimalpa.

76. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que el INVEA tiene facultades propias y aun coordinadas con las alcaldías, que no son objeto de esta controversia. Sin embargo, respecto a las facultades exclusivas de la alcaldía promovente [artículo 14, inciso a), fracciones I, III y último párrafo impugnado], el instituto está invadiendo la esfera competencial de Cuajimalpa.

77. Vale la pena resaltar que las mejoras en eficiencia y combate a la corrupción, que alegan tanto el Congreso como el Ejecutivo capitalinos en el expediente de esta controversia, no son argumentos válidos para justificar la constitucionalidad de los artículos impugnados. La razón de ello corresponde a que son cuestiones distintas, por un lado, la delimitación de la esfera competencial y su vulneración, y, por el otro, las posibles ganancias en eficiencia y la conveniencia en los hechos de un cierto régimen jurídico. En otras palabras, los hipotéticos o comprobados objetivos que buscan resolver cierto problema público (ineficiencia, falta de comunicación o coordinación, desorden en las finan-

---

115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.". Novena Época. Registro digital: 192326. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página: 509.



zas públicas o, aun, combate a la corrupción) no pueden convalidar la invasión de la esfera competencial de las alcaldías. Dichos objetivos –en sí loables– deben buscarse, en cambio, a través del respeto de las atribuciones de cada nivel de gobierno, por ejemplo, a través de convenios de colaboración que las normas aplicables habilitan.<sup>78</sup>

78. Como conclusión de lo hasta aquí argumentado, resulta inconstitucional que las alcaldías de la Ciudad de México deban ejercer sus facultades exclusivas en materia de verificación por medio del personal especializado del INVEA. En virtud de lo anterior, deben identificarse cuáles de los artículos reclamados son los que forman parte del sistema que contraviene el orden constitucional, específicamente el apartado A, base VI, inciso c), del artículo 122 de la Constitución Federal y el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en relación con la esfera competencial de las alcaldías de la Ciudad de México.

<sup>78</sup> **Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.**

**"Artículo 62.** Las alcaldías y el Gobierno de la Ciudad establecerán, conforme a los principios de subsidiariedad y proximidad, convenios de colaboración, Coordinación, desconcentración y descentralización administrativa necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones, entre las cuales deberán contemplarse la recaudación y administración de los recursos de la hacienda pública de la alcaldía, en términos de lo que establezca la ley, sin menoscabo de los convenios de colaboración en la materia que puedan suscribir las alcaldías con el gobierno local."

**"Artículo 63.** Las alcaldías y el Gobierno de la Ciudad impulsarán la creación de instancias y mecanismos de Coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Federal, la Constitución Local y las leyes en la materia."

**"Artículo 64.** Las alcaldías, con el acuerdo de su concejo podrán asociarse entre sí y con Municipios vecinos de otras entidades federativas para la coordinación en la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, a través de la suscripción del acuerdo de coordinación correspondiente en total apego a la legislación aplicable.

"Las controversias que se presenten por las obligaciones derivadas de los convenios y acuerdos deberán resolverse en los términos que indique la ley respectiva."





79. Este Tribunal considera que se deben invalidar los artículos 14, apartado B, fracción I, en su porción normativa, "**al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías,**" y fracción III en su porción normativa, "**a las personas verificadoras del instituto,**",<sup>79</sup> 23, fracción V,<sup>80</sup> 26;<sup>81</sup> 27,<sup>82</sup>

<sup>79</sup> **Artículo 14.** En materia de verificación administrativa el instituto y las alcaldías tienen las siguientes competencias: ...

**"B.** Las alcaldías tendrán de manera exclusiva las atribuciones constitucionales siguientes:

**"I.** Ordenar, ~~al personal especializado en funciones de verificación del Instituto, adscritos a las Alcaldías~~; la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:

**"a)** Anuncios;

**"b)** Cementerios y Servicios Funerarios, y

**"c)** Construcciones y Edificaciones;

**"d)** Desarrollo Urbano;

**"e)** Espectáculos Públicos;

**"f)** Establecimientos Mercantiles;

**"g)** Estacionamientos Públicos;

**"h)** Mercados y abasto;

**"i)** Protección Civil;

**"j)** Protección de no fumadores;

**"k)** Protección Ecológica;

**"l)** Servicios de alojamiento, y

**"m)** Uso de suelo;

**"n)** Las demás que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados.

" ...

**"III.** Ordenar, ~~a las personas verificadoras del Instituto~~; la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.

" ...

"La delimitación de la competencia de verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, se realizará de conformidad con los actos administrativos que emitan las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en el ejercicio de su competencia y obligatoriamente coordinada con las alcaldías. En los demás casos, será competencia exclusiva de las alcaldías, la realización, substanciación y calificación de dicha visita."

<sup>80</sup> **Artículo 23.** Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:

" ...

**"V.** Designar ~~al personal en funciones de verificación adscritos a las Alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada; ..."~~

<sup>81</sup> **Artículo 26.** Las Alcaldías, para el ejercicio de sus funciones de verificación, tendrán a su cargo el personal especializado en funciones de verificación que determine el Instituto, previo acuerdo con estas y con las atribuciones que establezca el Reglamento."

<sup>82</sup> **Artículo 27.** El personal especializado en funciones de verificación adscrito a las Alcaldías, no podrán permanecer más de seis meses en la misma demarcación, por lo que el Instituto implementará el sistema de rotación correspondiente."



28<sup>83</sup> en su porción normativa, "**ya sea en él o en las alcaldías**", 46, fracción I,<sup>84</sup> en su porción normativa "**o las alcaldías**", y 53<sup>85</sup> de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México. Todos estos artículos y porciones normativas forman parte del sistema que es impugnado por la promovente y que, conforme a lo esgrimido en los párrafos previos, resultan inconstitucionales en tanto ordenan que la alcaldía deba ejercer sus facultades exclusivas por medio del personal especializado en evaluación del INVEA.

80. En efecto, en primer lugar, se debe invalidar la totalidad de los artículos 23, fracción V; 26, 27 y 53 en tanto se dirigen a organizar el sistema que en párrafos precedentes se ha declarado inconstitucional. El primero de los preceptos faculta al director general del INVEA a designar al personal de verificación adscrito a las alcaldías; el segundo, refiere que las funciones de verificación de las alcaldías se ejercerán por personal adscrito al INVEA; el tercero, faculta a dicho instituto para implementar el sistema de rotación de su personal y, el cuarto, limita a las alcaldías a coordinar al personal que el instituto les adscriba. En segundo lugar, los artículos 14, apartado B, fracciones I y III; 28 y 46, fracción I, no reglamentan el sistema que este Tribunal considera inconstitucional, sino que únicamente refieren que el personal de verificación debe ser el adscrito al INVEA. Así, bajo el principio de preservación de la norma, dicho vicio de inconstitucionalidad se supera suprimiendo las porciones previamente señaladas.

81. En cambio, se debe reconocer validez de los artículos 1 en su integridad; 14, apartado B, fracciones I y III, y último párrafo; 28, y 46, todos ellos con excep-

<sup>83</sup> **Artículo 28.** El personal especializado en funciones de verificación practicará las visitas que fueren ordenadas conforme a un sistema de turnos, que implemente el director o directora general del Instituto, ya sea en él o en las Alcaldías; y excepto en los casos de declaratorias de emergencias por las que se habilite otro mecanismo diferente."

<sup>84</sup> **Artículo 46.** El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:

"I. Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto ~~o las Alcaldías~~;

"II. Rendir mensualmente un informe detallado respecto a las diligencias que haya practicado;

"III. Dar fe pública de los actos en los que intervenga, conforme a sus atribuciones, y

"IV. Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables."

<sup>85</sup> **Artículo 53.** Las personas verificadoras adscritas a las alcaldías quedarán bajo la coordinación de los titulares de las mismas."



ción de las porciones normativas invalidadas. La razón de tal reconocimiento de validez se debe a que, una vez excluidas las porciones normativas que se han indicado, dichos artículos ni ordenan a la alcaldía ejercer sus funciones exclusivas de verificación y evaluación administrativa a través del personal de adscrito al INVEA, ni este Tribunal Pleno aprecia otra causa de la cual pudiera derivar su inconstitucionalidad, en suplencia de la queja.

82. En efecto, el artículo 1<sup>86</sup> sólo establece que el objeto de la ley es la regulación del INVEA y el procedimiento de verificación administrativa al que se sujetarán el propio instituto y las alcaldías. En sí mismo, dicho precepto no invade las competencias de la alcaldía actora en tanto no le ordena cumplir su función de verificación mediante el personal del INVEA.

83. Por otro lado, el artículo 14, apartado B, fracciones I y III, y último párrafo, establecen cuáles son las materias exclusivas de cada demarcación territorial y de otras facultades coordinadas que tienen las alcaldías junto con el INVEA, pero sin subordinarlas o interferir con sus atribuciones.

84. Por lo que toca a los artículos 28<sup>87</sup> y 46<sup>88</sup> de la ley impugnada, una vez invalidando las porciones normativas indicadas, éstos establecen en términos generales cómo operará el sistema de turnos de los verificadores del INVEA y

<sup>86</sup> **"Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el Instituto de Verificación Administrativa como un organismo descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, de operación y decisión funcional, así como regular el procedimiento de verificación administrativa al que se sujetarán el propio Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, las Dependencias **y las alcaldías de la Ciudad de México.**"

<sup>87</sup> **"Artículo 28.** El personal especializado en funciones de verificación practicará las visitas que fueren ordenadas conforme a un sistema de turnos, que implemente el director o directora general del Instituto, ~~ya sea en él o en las Alcaldías,~~ y excepto en los casos de declaratorias de emergencias por las que se habilite otro mecanismo diferente."

<sup>88</sup> **"Artículo 46.** El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:

**"I.** Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto ~~o las Alcaldías;~~

**"II.** Rendir mensualmente un informe detallado respecto a las diligencias que haya practicado;

**"III.** Dar fe pública de los actos en los que intervenga, conforme a sus atribuciones, y

**"IV.** Las demás que determinen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables."



cuáles serán las facultades de dicho personal, en cumplimiento de las facultades exclusivas del instituto que establece el artículo 14, apartado A, de la ley impugnada.<sup>89</sup> En el caso del artículo 28, una vez excluida la porción que resulta inconstitucional, se debe entender que las facultades del director general del INVEA para fijar los turnos se ciñen únicamente al personal bajo su cargo y se dirigen sólo al ejercicio de las atribuciones del propio instituto.

85. Por todas estas razones es que se concluye que el segundo concepto de invalidez de la alcaldía accionante es parcialmente fundado. Como consecuencia, se declara la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracción I, en su porción normativa, "**al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías,**" y fracción III, en su porción normativa, "**a las personas verificadoras del instituto,**"; 23, fracción V; 26; 27; 28 en su porción normativa, "**ya sea en él o en las alcaldías,**", 46, fracción I, en su porción

<sup>89</sup> **Artículo 14.** En materia de verificación administrativa el instituto y las alcaldías tienen las siguientes competencias:

"A. El instituto tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Practicar visitas de verificación administrativa en materias de:

"a) Preservación del medio ambiente y protección ecológica;

"b) Mobiliario Urbano;

"c) Desarrollo Urbano;

"d) Turismo;

"e) Transporte público, mercantil y privado de pasajero y de carga;

"f) Las demás que establezcan las disposiciones legales que regulen el funcionamiento de las "Dependencias del Gobierno de la Ciudad de México.

"II. Ordenar y ejecutar las medidas de seguridad e imponer las sanciones previstas en las leyes, así como resolver los recursos administrativos que se promuevan.

"Cuando se trate de actos emitidos por el Gobierno de la Ciudad de México, también podrá solicitar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.

"III. Emitir los lineamientos y criterios para el ejercicio de la actividad verificadora;

"IV. Velar, en la esfera de su competencia, por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas vinculadas con las materias a que se refiere la fracción I, y

"V. El instituto no podrá ordenar la práctica de visitas de verificación en materias que constitucionalmente sean de competencia exclusiva de las alcaldías. No obstante ello, cuando ocurra un desastre natural que ponga en riesgo la vida y seguridad de los habitantes, la persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá, en coordinación con las alcaldías, ordenar visitas en cualquiera de las materias que se establecen en el apartado B, fracción I, del presente artículo. ..."



normativa "**o las alcaldías**", y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México.

86. Adicionalmente, la alcaldía actora propone otro concepto de invalidez en el que plantea la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, que le ordenan ejercer sus funciones exclusivas de verificación administrativa a través del personal del INVEA. La promovente argumenta que dichos preceptos suponen una violación al principio de división de poderes por las siguientes razones: (i) se invaden atribuciones que de manera exclusiva tienen conferidas las alcaldías, pues hace nugatoria su facultad para ejecutar por sí misma las órdenes de verificación administrativa en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores y desarrollo urbano, y de ejecutar las medidas de seguridad y las sanciones impuestas; (ii) se genera una intromisión y dependencia, ya que las alcaldías deben someterse a la voluntad del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para poder ejecutar dichas órdenes de visita de verificación, y (iii) se otorgan atribuciones a la Dirección General del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México para designar al personal en funciones de verificación adscritos a las alcaldías, lo que vulnera la facultad de determinar su estructura organizacional.

87. Sin embargo, este Pleno llega a la conclusión de que este concepto de invalidez es infundado, puesto que las alcaldías no constituyen un poder soberano de la Ciudad de México. Esto se corrobora con la propia redacción del artículo 122 constitucional, que determina claramente en qué órganos residen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad (fracciones II, III y IV del mismo artículo 122 de la Carta Magna), en los que no se encuentran las alcaldías. De esta manera, no procede analizar la cuestión planteada a la luz de la línea jurisprudencial establecida por esta Suprema Corte de Justicia para evitar la subordinación, dependencia o intromisión de un poder a otro. Al contrario, para analizar dicha cuestión es necesario delinear las facultades que la Constitución Federal otorga a las alcaldías de la Ciudad de México, como se ha estudiado ya en esta sentencia.



## IX. EFECTOS

88. Procede declarar la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracción I, en su porción normativa, "**al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías**", y fracción III en su porción normativa, "**a las personas verificadoras del instituto**"; 23, fracción V; 26; 27; 28 en su porción normativa, "**ya sea en él o en las alcaldías**", 46, fracción I, en su porción normativa "**o las alcaldías**", y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, ya que, como se precisó con anterioridad, éstos transgreden lo dispuesto en el artículo 122, apartado A, base VI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y vulneran la esfera competencial de la alcaldía promovente.

89. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, corresponde al Tribunal Pleno establecer los alcances y efectos de las sentencias. Por tanto, se resuelve que la declaratoria de invalidez a que se refiere el párrafo anterior surtirá sus efectos únicamente entre las partes al concluir el plazo de noventa días naturales contados a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Congreso de la Ciudad de México; en la inteligencia de que dicha notificación también deberá realizarse a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México y a la alcaldía actora, para su conocimiento.

90. Finalmente, en términos del artículo 105, último párrafo, de la Constitución Federal, el alcance de los efectos se limita únicamente a las partes de esta controversia constitucional, sin que esta sentencia afecte la aplicación de la norma impugnada a los demás sujetos obligados a cumplirla.

## X. DECISIÓN

91. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, 14, apartado B, fracciones I –con la salvedad precisada en el punto resolutiveo tercero– y III –con



la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero– y párrafo último, 28 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero– y 46 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero–, de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, por las razones señaladas en el apartado VIII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracciones I, en su porción normativa "**al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías**", y III, en su porción normativa "**a las personas verificadoras del instituto**", 23, fracción V, 26, 27, 28, en su porción normativa "**ya sea en él o en las alcaldías**", 46, fracción I, en su porción normativa "**o las alcaldías**", y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a los noventa días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, conforme a lo establecido en los apartados VIII y IX de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 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 las Ministras y 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, V y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la certeza y precisión de los actos reclamados, a la oportunidad, a la legitimación y a la fijación de la litis.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en algunas consideraciones –en los términos del Ministro Pérez Dayán–, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades en algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la hecha valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, atinente, por una parte, a que la alcaldía accionante carece de interés legítimo y, por otra parte, a que se debió resolver este conflicto por un órgano jurisdiccional local.

### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 14, apartado B, fracciones I, salvo su porción normativa "al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías", y III, salvo su porción normativa "a las personas verificadoras del instituto", 28, salvo su porción normativa "ya sea en él o en las alcaldías", y 46, salvo su fracción I, en su porción normativa "o las alcaldías", de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, apartado B, fracciones I, en su porción normativa "al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías", y





III, en su porción normativa "a las personas verificadoras del instituto", 23, fracción V, 26, 27, 28, en su porción normativa "ya sea en él o en las alcaldías", 46, fracción I, en su porción normativa "o las alcaldías", y 53 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Franco González Salas para conformar uno de minoría.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en establecer un plazo para que surta efectos la invalidez decretada en este fallo. La Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes al concluir el plazo de noventa días naturales, contados a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso de la Ciudad de México y que se deberá notificar, asimismo y para su conocimiento, a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México y a la alcaldía actora. La Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

#### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco Gon-



zález 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.

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con número de registro digital: 2010668.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 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 día hábil siguiente, 3 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto de minoría** que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 282/2019, promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México.

En sesiones públicas de cinco y seis de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 282/2019, promovida por la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México, en contra de diversos preceptos de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (en adelante "INVEA").

Al fallar el asunto, una mayoría de Ministras y Ministros estimó parcialmente fundados los conceptos de invalidez de la alcaldía y, en consecuencia, declaró la invalidez –con efectos únicamente entre las partes– de los artículos 14, apartado B, fracciones I, en su porción normativa "al personal especializado en funciones de verificación del instituto, adscritos a las alcaldías", y III en su porción normativa "a las personas verificadoras del instituto", 23, fracción V, 26, 27, 28, en su porción normativa "ya sea en él o en las alcaldías", 46, fracción I en su porción normativa "o las alcaldías" y 53 de la citada Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México.

Al respecto, la mayoría consideró que tales disposiciones, al establecer que las alcaldías de la Ciudad de México deberán ejercer sus facultades en materia de verificación administrativa por medio del personal especializado designado por el INVEA (organismo descentralizado del gobierno de la Ciudad de México),



implicaban una "irrupción indebida" del Gobierno de la Ciudad de México en la marcha cotidiana de la administración de la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos. Irrupción que, a juicio de la mayoría, no se corresponde con el *estatus* que adquirieron las alcaldías capitalinas con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis sobre la Ciudad de México.

Quienes suscribimos el presente voto particular respetuosamente diferimos de la decisión mayoritaria pues consideramos que, si bien tras la reforma de dos mil dieciséis las alcaldías constituyen un orden jurídico propio, ni el artículo 122 de la Constitución General, ni el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, le otorgan a la alcaldía actora la facultad o atribución que reclama; esto es, la facultad exclusiva para *designar* al personal que habrá de llevar a cabo las funciones de verificación administrativa en su demarcación. Por tanto, al no invadir ninguna facultad constitucional, consideramos que lo procedente era reconocer la validez de las disposiciones impugnadas.

Para explicar nuestra postura, en lo que sigue haremos referencia al *parámetro de regularidad constitucional* aplicable en este caso y la forma en la que consideramos se debió resolver el caso concreto.

Como señala la sentencia, a partir de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, las antiguas delegaciones de la Ciudad de México se transformaron en alcaldías, adquiriendo con ello el estatus y las competencias que actualmente establece el artículo 122 de la Constitución General. Así, una de las consecuencias que trajo consigo dicha reforma es que, a partir de entonces, las alcaldías constituyen un orden jurídico propio y diferenciado del Gobierno de la Ciudad de México.

No obstante, y como también se advierte en el fallo, en dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución no reguló de forma exhaustiva y directa la integración, organización y facultades de las alcaldías de la Ciudad de México, sino que delegó dicha regulación a la Constitución y a las leyes capitalinas. Esto último se desprende claramente del artículo 122, apartado A, base VI, el cual establece textualmente lo siguiente:

**"Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.



"A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización política administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política Local.

"El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política Local.

"La integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

"a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

"b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



"c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

"La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

"Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los concejos de las alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

"Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los concejos de las alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.

"d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

"e) Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

"f) Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México."

Como se observa de la transcripción anterior, a diferencia de lo que sucede en el caso de los Municipios, cuyas facultades están expresamente establecidas en el artículo 115 de la Constitución General, el Poder Reformador de la Constitución *no definió ni la integración ni las competencias y facultades específicas de las alcaldías de la Ciudad de México, sino que delegó dicha cuestión a la Constitución y las leyes capitalinas.*



De hecho, y como también se refiere en el fallo mayoritario, del proceso de reforma constitucional se advierte que, si bien, en una de las iniciativas que dio lugar a la reforma de dos mil dieciséis sobre la Ciudad de México se buscó otorgar a las alcaldías determinadas atribuciones a nivel constitucional (por ejemplo, en materia de verificación, atención de servicios en vialidades primarias, uso de suelo, etcétera), dicha propuesta no prosperó.<sup>1</sup>

En efecto, al dictaminar las iniciativas de reforma, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos primera y de Estudios Legislativos segunda, rechazaron dicha propuesta, pues consideraron que debía ser la Constitución Política de la Ciudad de México la que debía determinar la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías.<sup>2</sup> Ésta fue la propuesta que finalmente fue aprobada y que dio lugar al texto constitucional vigente. Así, es evidente que la intención final del Poder Reformador de la Constitución General no fue definir directa y exhaustivamente las atribuciones de las alcaldías de la Ciudad de México, sino más bien *dejar una libertad de configuración relativamente amplia al legislador capitalino*, para que fuera éste quien determinara las competencias de las demarcaciones territoriales.

Con todo –y en este punto también coincidimos con la sentencia mayoritaria– esta libertad de configuración del Constituyente y el legislador capitalino para definir las atribuciones de las alcaldías *no es absoluta*. Ello es así, toda vez que:

- i) El propio artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Constitución y las leyes locales deberán regular la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías, conforme a ciertos "principios" que la propia Constitución establece,<sup>3</sup> y

<sup>1</sup> En efecto, en una de las iniciativas se propuso dar a las alcaldías personalidad jurídica y patrimonio propio, terminando con la figura de "autonomía funcional" que tenían las delegaciones. Así, se propuso "[m]odificar la denominación de órgano político administrativo por el de alcaldía. Dar reconocimiento al Alcalde como autoridad local. Dotar a las alcaldías de personalidad jurídica y patrimonio propio. ...Contar con atribuciones plenas en materia de verificación, facultades para la atención de servicios en vialidades primarias; emisión de usos de suelo, entre otras". *Cfr.* Exposición de motivos de la iniciativa de las senadoras Mariana Gómez del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón del cinco de diciembre de dos mil trece, páginas 166 y 192.

<sup>2</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores, veintiocho de abril del dos mil quince, páginas, 316-317 y 461.

<sup>3</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 122, apartado A, base VI.**

"...



- ii) El artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero dos mil dieciséis<sup>4</sup> establece que, dentro de las funciones que corresponden a las alcaldías, la Constitución y las leyes locales deberán contemplar "al menos" aquellas que tenían las delegaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en ese momento.

En ese sentido, coincidimos con la sentencia en que para determinar si las normas impugnadas invadían o no las competencias y atribuciones de la alcaldía actora lo que debía determinarse era: i) si el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a las alcaldías una facultad exclusiva de designar o contratar al personal de verificación, o bien, ii) si la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en enero dos mil dieciséis le otorgaba tal atribución a las entonces delegaciones del Distrito Federal, ya que, de ser así, el legislador estaría obligado a preservar dicha facultad en favor de las alcaldías en términos del artículo décimo séptimo transitorio constitucional.

**No obstante, en el caso diferimos del criterio mayoritario pues estimamos que la sentencia no analiza adecuadamente estas dos últimas cuestiones.** Como se explica a continuación, desde nuestra perspectiva, en ambos casos la respuesta a dichas interrogantes es *negativa*, por lo que es falso que el sistema previsto en la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México invada las competencias constitucionales de la alcaldía actora.

**i. El artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución General no otorga una facultad exclusiva a las alcaldías para designar al personal de verificación administrativa**

---

"La integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

"..."

<sup>4</sup> **ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.** Dentro de las funciones que correspondan a las alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquellas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.

"..."



Como se mencionó, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y de las alcaldías están reguladas en el artículo 122, apartado A, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, como ya también se explicó, dicho precepto no regula de forma exhaustiva y detallada las facultades de las alcaldías, sino que delega dicha cuestión a la Constitución y las leyes locales.

Además, si bien es cierto que en el párrafo tercero de dicho precepto constitucional se estableció que la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías deberán sujetarse a ciertos "principios", los cuales están listados de los incisos a) al f) del artículo 122, apartado A, base VI, *de ninguno de ellos se desprende una facultad exclusiva a favor de las alcaldías para llevar a cabo verificaciones administrativas en determinadas materias, y mucho menos para designar directamente a los funcionarios que llevarán a cabo tales funciones.*

Al respecto, no pasa inadvertido que el artículo 122, apartado A, fracción IV, inciso c), de la Constitución General efectivamente establece que "[l]a administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes" (cursivas añadidas). Sin embargo, a diferencia de lo que parece entender la mayoría, de dicha porción no se desprende –ni siquiera implícitamente– una facultad exclusiva como la que pretende la alcaldía actora; esto es, para *contratar* o *designar* directamente al personal de verificación administrativa de la Ciudad de México.

Ello es así, pues si bien es cierto que –como se explica más adelante– por virtud del décimo séptimo transitorio del decreto de reformas de dos mil dieciséis, las alcaldías conservan constitucionalmente ciertas atribuciones en materia de verificación administrativa, ello se circunscribe a la facultad de "ordenar" la práctica de tales verificaciones y demás medidas relacionadas con dicha función, pero no a la designación del personal, pues ello era una facultad exclusiva del INVEA desde el año dos mil diez. Por tanto, no se advierte de qué manera las atribuciones del INVEA que ahora se impugnan incidan en la competencia de la alcaldía para dirigir la administración pública de su demarcación.

Por lo demás, no debe perderse de vista que, de la lectura integral de dicho inciso, se desprende que tal atribución (es decir, la de dirigir la administración pública de las demarcaciones) *no es ilimitada u omnimoda, sino que está sujeta en todo momento a lo que establezcan la Constitución y las leyes locales de la*





*Ciudad de México.* Tan es así que, en el siguiente párrafo, pero en el mismo inciso, la Constitución General claramente señala que: "[l]a *Constitución Política de la Ciudad de México* establecerá la competencia de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones" (énfasis añadido).

En definitiva, no es verdad que a través de este esquema de designación de verificadoras y verificadores las autoridades de la Ciudad de México interfieran o vacíen de contenido atribuciones que constitucionalmente le corresponden a las alcaldías capitalinas conforme al artículo 122 constitucional. Más bien, tal y como refieren las autoridades demandadas, estamos ante un *esquema de coordinación y de división de atribuciones en materia de verificación administrativa entre autoridades del Gobierno capitalino y de las demarcaciones territoriales*, el cual fue diseñado y expedido por el Congreso local con base en la *libertad de configuración que le otorga la Constitución en dicha materia*. Esquema que, además, de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos, tuvo por objeto, entre otras cosas, **erradicar intereses creados, combatir la corrupción y evitar los vicios que se podrían ocasionar al permanecer un verificador de manera continua en una sola demarcación territorial** (esto último a través de un sistema de rotación de verificadores de una alcaldía a otra).

Por último, tampoco pasa desapercibido que en diversos párrafos del artículo 122 de la Constitución se establece que las alcaldías deberán tener cierto grado de *autonomía*, por ejemplo, en materia *presupuestaria*.<sup>5</sup> No obstante, de nueva cuenta, de la lectura del precepto constitucional se advierte que también en este caso el Poder Reformador de la Constitución General fue muy claro al precisar que esto sería *"en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política Local"* (cursivas añadidas).

## ii. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en dos mil dieciséis tampoco otorgaba una facultad exclusiva a favor de las

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 122, apartado A, base VI.

"...

"El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política Local.

"..."



### **delegaciones para designar al personal de verificación, sino que se trataba de una facultad exclusiva del INVEA**

Como se dijo, el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, estableció que dentro de las funciones que corresponden a las alcaldías, la Constitución y las leyes locales contemplarán "al menos, aquellas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente ..., señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal". Por tanto, lo siguiente que debemos determinar es si el sistema normativo vigente en ese momento le daba una atribución a las delegaciones como la que reclama la alcaldía actora.

Sobre este punto, de la revisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en ese momento se advierte que varias de las fracciones del artículo 39 efectivamente otorgaban a los titulares de las delegaciones del Distrito Federal la facultad de realizar verificaciones administrativas en diversas materias. *Sin embargo, de ninguna de ellas se desprende una facultad exclusiva en favor de las delegaciones para contratar o designar al personal de verificación.*

Efectivamente, las fracciones VII, XXX, LXIII, LXX, LXXVIII, de dicho ordenamiento le conferían a las delegaciones la facultad de vigilar y verificar administrativamente en materia de espectáculos públicos, estacionamientos públicos, materia ambiental y protección civil. Incluso, en la fracción VIII se les confería una facultad genérica para "[v]elar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas".<sup>6</sup> Sin embargo, se insiste, ninguna de ellas les daba a los titulares de las

<sup>6</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

"**Artículo 39.** Corresponde a las y los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

" ...

"**VII.** Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables;

" ...

"**VIII.** Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;

" ...



delegaciones la facultad específica para designar a sus propias verificadoras o verificadores.

Por el contrario, de la revisión del sistema normativo vigente en dos mil diecinueve se advierte que, desde el año dos mil diez, toda la regulación relacionada con las facultades de verificación administrativa a cargo del Gobierno y las delegaciones del Distrito Federal estaba contenida en la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal publicada el veintiséis de enero de dos mil diez (ley abrogada con motivo de la entrada en vigor de la ley ahora impugnada).<sup>7</sup> **Ordenamiento que expresamente establecía que las delega-**

"XXX. Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;

"...

"LXIII. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable;

"...

"LXX. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar la (sic) sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias;

"...

"LXXVIII. Verificar que de manera progresiva los cargos correspondientes a Direcciones Generales y Direcciones de Área y homólogos, sean ocupados por mujeres, en concordancia con el estipulado para el Jefe de Gobierno.

"...

"LXXVIII (sic). Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe de (sic) Delegacional;

"...

"LXXXV. Las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y reglamentos."

<sup>7</sup> De acuerdo con la exposición de motivos, dicho esquema generaría mayor certidumbre a los particulares sobre el origen único de la actividad de verificación, así como de las consecuencias que puede acarrear la inobservancia de la norma en el desarrollo de sus actividades. Así lo reconocieron los diputados que integraban la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante la discusión de la aprobación de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, el 23 de diciembre de 2009. Entre otras cosas, se expresó que "la creación de este instituto es uno de los compromisos que el Jefe de Gobierno asumió ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como consecuencia de los lamentables acontecimientos del *News Divine*". De igual manera, se manifestó que "el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, votará a favor del dictamen, porque sabemos y no queremos nuevamente tener problemas y desastres como los del *News Divine*".



**ciones podrían ordenar la práctica de verificaciones administrativas, pero por conducto del personal adscrito al INVEA.**

En efecto, de acuerdo con su artículo 1 dicha Ley tenía por objeto "crear el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal como un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal". Además, el artículo 7 de dicha Ley regulaba las facultades, no sólo del instituto, sino también de las delegaciones de la Ciudad de México en esta materia. Así, en lo que respecta a las facultades de las delegaciones en materia de verificación administrativa, dicho precepto establecía lo siguiente:

"**Artículo 7.** En materia de verificación administrativa el instituto y las delegaciones tienen la siguiente competencia:

"...

"**B.** Las delegaciones tendrán las atribuciones siguientes:

"**I. Ordenar, a los verificadores del instituto, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias:**

"**a)** Establecimientos Mercantiles;

"**b)** Estacionamientos Públicos;

"**c)** Construcciones y Edificaciones;

"**d)** Mercados y abasto;

"**e)** Espectáculos Públicos;

"**f)** Protección civil;

"**g)** Protección de no fumadores, y

"**h)** Las demás que establezcan las disposiciones (sic) legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados;

"**II.** Calificar las actas de visitas de verificación, practicadas y de conformidad con la fracción anterior; y



"III. Ordenar, a los verificadores del instituto, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación.

También podrá ordenar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto."

Como puede observarse, si bien es cierto que el sistema normativo vigente en el dos mil dieciséis le daba facultad a las delegaciones de ordenar verificaciones administrativas en ciertas materias, también lo es que **no les reconocía una facultad exclusiva para designar y contratar a sus propios verificadores.**<sup>8</sup> Por el contrario, de acuerdo con el artículo 16, fracciones XV y XVIII, de la Ley del INVEA abrogada, **la facultad de designar a las y los verificadores era una atribución exclusiva del INVEA, la cual realizaba a través de su Consejo General.**<sup>9</sup>

Esta precisión es relevante, pues pone de manifiesto que **el sistema competencial en materia de verificación administrativa vigente en dos mil diecinueve era prácticamente idéntico al de la ley impugnada**, en tanto que también en aquella se establecía que era el INVEA el encargado de designar y adscribir a las y los verificadores de las delegaciones. La similitud entre ambos sistemas puede verse en el siguiente cuadro comparativo:

<sup>8</sup> De hecho, en el artículo sexto transitorio del decreto por el cual se publicó la Ley abrogada se dispuso lo siguiente:

"**Sexto.** Las dependencias y delegaciones del Distrito Federal que a la fecha de entrada en vigor de esta ley tengan a su cargo funciones de verificación en las materias a que se refiere la misma, pondrán a disposición del instituto la plantilla de servidores públicos que tengan la calidad laboral de verificadores con que cuenten, a más tardar un mes antes del inicio de operaciones a que se refiere el artículo Transitorio Séptimo.

"Los servidores públicos a que se refiere este artículo, serán adscritos al instituto y previa evaluación en que se contemple el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 28 de esta ley, podrán formar parte del personal especializado del mismo, sin que se puedan afectar sus derechos y percepciones.

"En tanto el instituto disponga de los recursos financieros necesarios para el pago de las percepciones de la plantilla de verificadores que le sean adscritos, éstas serán cubiertas con cargo a las partidas correspondientes de las dependencias y órganos de origen."

<sup>9</sup> Esto de conformidad con el artículo 16, fracción XV, de la Ley del INVEA abrogada.



Ley del INVEA abrogada y vigente hasta el 12 de junio de 2019	Ley del INVEA vigente a partir del 13 de junio de 2019
<p><b>Artículo 7.</b> En materia de verificación administrativa el Instituto y las Delegaciones tienen la siguiente competencia: [...] <b>B.</b> Las Delegaciones tendrán las atribuciones siguientes: <b>I.</b> Ordenar, <b>a los verificadores del Instituto</b>, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias: <b>a)</b> Establecimientos Mercantiles; <b>b)</b> Estacionamientos Públicos; <b>c)</b> Construcciones y Edificaciones; <b>d)</b> Mercados y abasto; <b>e)</b> Espectáculos Públicos; <b>f)</b> Protección civil; <b>g)</b> Protección de no fumadores, y <b>h)</b> Las demás que establezcan las disposiciones (sic) legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las secretarías u órganos administrativos desconcentrados; <b>II.</b> Calificar las actas de visitas de verificación, practicadas y de conformidad con la fracción anterior; y <b>III.</b> Ordenar, <b>a los verificadores del Instituto</b>, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación. También podrá ordenar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> En materia de verificación administrativa el Instituto y las Alcaldías tienen las siguientes competencias: [...] <b>B.</b> Las Alcaldías tendrán de manera exclusiva las atribuciones constitucionales siguientes: <b>I.</b> Ordenar, <b>al personal especializado en funciones de verificación del Instituto</b>, adscritos a las Alcaldías, la práctica de visitas de verificación administrativa en las siguientes materias: <b>a)</b> Anuncios; <b>b)</b> Cementerios y Servicios Funerarios, y <b>c)</b> Construcciones y Edificaciones; <b>d)</b> Desarrollo Urbano; <b>e)</b> Espectáculos Públicos; <b>f)</b> Establecimientos Mercantiles; <b>g)</b> Estacionamientos Públicos; <b>h)</b> Mercados y abasto; <b>i)</b> Protección Civil; <b>j)</b> Protección de no fumadores; <b>k)</b> Protección Ecológica; <b>l)</b> Servicios de alojamiento, y <b>m)</b> Uso de suelo; <b>n)</b> Las demás que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias en las materias que no sean competencia de las Secretarías u órganos administrativos desconcentrados. <b>II.</b> Calificar las actas de visitas de verificación, practicadas y de conformidad con la fracción anterior, y <b>III.</b> Ordenar, <b>a las personas verificadoras del Instituto</b>, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas en la calificación de las actas de visitas de verificación. También podrán solicitar la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, cuando se trate de un procedimiento administrativo de verificación relacionado con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial, para evitar la inscripción de actos</p>



	<p>que impidan la ejecución de la resolución del fondo del asunto.</p> <p>La delimitación de la competencia de verificación administrativa en materia de desarrollo urbano, se realizará de conformidad con los actos administrativos que emitan las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en el ejercicio de su competencia y obligatoriamente coordinada con las Alcaldías. En los demás casos, será competencia exclusiva de las Alcaldías, la realización, sustanciación y calificación de dicha visita.</p>
<p><b>Artículo 16.</b> Son atribuciones del Consejo General:</p> <p>[...]</p> <p><b>XV. Nombrar y remover a los verificadores administrativos</b>, conforme lo señale la normativa en la materia;</p> <p>[...]</p> <p><b>XVIII. Hacer la adscripción de los verificadores</b> atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de los Órganos Político Administrativos;</p>	<p><b>Artículo 23.</b> Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General:</p> <p>[...]</p> <p><b>V. Designar al personal en funciones de verificación</b> adscritos a las Alcaldías, atendiendo a las necesidades de las dependencias de la Administración Pública Centralizada;</p> <p>[...]</p>
<p><b>Artículo 22.</b> Los titulares de las Direcciones Ejecutivas territoriales así como el personal adscrito a las mismas, <b>no podrán permanecer más de un año en la misma demarcación</b>, por lo que el Director General implementara el sistema de rotación correspondiente, previa aprobación del Consejo General, así como del seguimiento y vigilancia de la Coordinación General.</p>	<p><b>Artículo 27.</b> El personal especializado en funciones de verificación adscrito a las Alcaldías, <b>no podrán permanecer más de seis meses en la misma demarcación</b>, por lo que el Instituto implementará el sistema de rotación correspondiente.</p>
<p><b>Artículo 29.</b> El personal especializado en funciones de verificación tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Practicar las visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto o las Delegaciones;</p>	<p><b>Artículo 46.</b> El personal especializado en funciones de verificación tendrá las obligaciones siguientes:</p> <p>I. Practicar las inspecciones y visitas de verificación que sean ordenadas por el Instituto o las Alcaldías;</p>
<p><b>Artículo 36.</b> Los verificadores adscritos a las Delegaciones <b>quedaran bajo la coordinación de los Jefes Delegacionales.</b></p>	<p><b>Artículo 53.</b> Las personas verificadoras adscritas a las Alcaldías <b>quedarán bajo la coordinación de los titulares de las mismas.</b></p>

A este respecto, es importante precisar que el hecho de que la regulación y las competencias del Gobierno de la Ciudad de México y las delegacio-



nes en materia de verificación se encontrara prevista en un cuerpo normativo *distinto* a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, *no significa que no puedan ser tomadas en consideración* a fin de definir qué competencias corresponden ahora a las alcaldías en términos del artículo décimo séptimo transitorio del decreto<sup>10</sup> de reformas constitucionales de veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

Ello es así, pues contrario a lo que parece entender la mayoría<sup>11</sup> el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente en dos mil dieciséis no contemplaba un catálogo de facultades a favor de las delegaciones cerrado o taxativo. Por el contrario, la fracción LXXXV claramente le confería a las delegaciones "[l]as demás [facultades] que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos" (cursivas añadidas).

Así, es claro que para determinar qué competencias de las que tenían las antiguas delegaciones corresponden ahora a las alcaldías por virtud del artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reformas de dos mil dieciséis, *dicha ley no debe ser interpretada o leída de forma independiente o aislada* (como hace la mayoría), *sino que debe relacionarse con el resto de las disposiciones normativas vigentes en dos mil dieciséis y que regulaban el resto de facultades los titulares de las demarcaciones territoriales*.

Consecuentemente, si de acuerdo con el sistema normativo vigente en dos mil dieciséis, las delegaciones podían ordenar la práctica de verificaciones *por conducto* del personal adscrito al INVEA, y las normas impugnadas se limitan a reproducir ese mismo esquema normativo, **es evidente que las mismas de ninguna manera desconocen o violan las atribuciones y competencias "mínimas" que, por mandato del artículo décimo séptimo transitorio constitucional, el legislador local debe reconocer en favor de las alcaldías.**

<sup>10</sup> "ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO. Dentro de las funciones que correspondan a las alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquellas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.  
"..."

<sup>11</sup> Véase párrafo 71 de la sentencia.





No es óbice a lo anterior que después de la reforma de dos mil dieciséis las alcaldías constituyan ahora un *orden jurídico propio*. Ello es así pues si bien es cierto que la intención del Poder Reformador fue dar a las alcaldías el estatus de un orden jurídico distinto de los poderes de la Ciudad de México, también lo es que, como se ha venido insistiendo, el Poder Reformador no otorgó a estas últimas una facultad exclusiva, ni en el texto del artículo 122, ni en el décimo séptimo transitorio de la Constitución, para contratar o designar al personal de verificación.

En definitiva, el hecho de que las alcaldías gocen de un margen de independencia y autonomía constitucional no implica que, por esa sola razón, cuenten con *facultades exclusivas* para designar al personal de verificación administrativa. Como se ha venido diciendo, a partir de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis las alcaldías están sujetas a un régimen constitucional muy particular, el cual, como se ha visto, no reconoce en su favor una facultad como la reclamada, sino que, más bien, deja en manos de los órganos legislativos locales su definición.

Por lo demás, no hay que perder de vista que este *sistema coordinado de verificación administrativa* entre las alcaldías y el Gobierno de la Ciudad busca garantizar una adecuada regulación en temas tan delicados como la seguridad y el medio ambiente de la Ciudad de México, los cuales no sólo afectan a una demarcación en lo individual. Además, tal y como hicieron ver las autoridades demandadas en sus respectivos informes, no hay que olvidar que uno de los problemas que más se ha padecido en esta materia es precisamente la *corrupción*. En ese sentido, no sólo resulta constitucional, sino también conveniente y prudente que sea el INVEA quien evalúe y designe a los servidores públicos encargados de la verificación administrativa, de manera que la actuación de estos servidores se encuentre ceñida en todo momento a estándares homologados.

En suma, a juicio de quienes suscribimos esta opinión particular, la decisión adoptada por la mayoría de nuestras y nuestros compañeros Ministros no sólo carece de sustento constitucional, sino que además dota a las alcaldías capitalinas de una atribución constitucional que no tienen y, con ello, desconoce el ámbito de competencias efectivamente delimitado por el Poder Reformador de la Constitución en favor del Congreso de la Ciudad de México. Lo anterior, sin mencionar que, al haberse invalidado dicho sistema en favor de la alcaldía actora, la sentencia *desarticula* un sistema de controles en materia de verificación administrativa que, como se ha venido diciendo, no sólo



es perfectamente compatible con el artículo 122 de la Constitución y el artículo décimo séptimo transitorio, sino que también resulta *razonable* para alcanzar los fines propuestos por el legislador local, como fue el **combate a la corrupción**.

Por último, es importante señalar que no es el caso de acudir a las disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México para determinar si las normas impugnadas son o no compatibles con ésta toda vez que dicho ordenamiento, por regla general, no puede ser utilizado como parámetro de regularidad constitucional. Ello es así, pues, conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno desde el recurso de reclamación 150/2019-CA,<sup>12</sup> la controversia constitucional *sólo procede contra violaciones directas a la Constitución General*. Criterio que, además, ha sido refrendado por el Poder Reformador a partir de la entrada en vigor de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno, mediante la cual se precisó en el artículo 105, fracción I, de la Constitución que "[e]n las controversias únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte".<sup>13</sup>

Por todas estas razones, quienes suscribimos este voto de minoría nos apartamos del criterio mayoritario pues consideramos que las normas reclamadas no son inconstitucionales.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 2021.

Este voto se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>12</sup> Recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019, resuelto el tres de diciembre del dos mil diecinueve, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

<sup>13</sup> Por lo demás, debe destacarse que esta conclusión no deja fuera de control las disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues ésta cuenta con una Sala Constitucional que, entre otras atribuciones, tiene facultad para resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales respecto de normas que se estiman contrarias a la Constitución Local.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EL PROMOVENTE NO ACOMPAÑE LA DEMANDA CON EL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE QUE EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA REPRESENTAR EN JUICIO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LA REPRESENTACIÓN SE ACREDITA CON EL ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE ENERO DE DOS MIL UNO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL NOMBRAMIENTO DEL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REPRESENTAR EN JUICIO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEBE PRESUMIRSE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, AUN SI NO SE ACREDITA MEDIANTE LA CONSTANCIA Y EL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA REPRESENTACIÓN EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.**

**IV. COMPETENCIA ECONÓMICA. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN LA MATERIA.**

**V. COMPETENCIA ECONÓMICA. CORRESPONDE AL CONGRESO DE LA UNIÓN LEGISLAR EN LA MATERIA, AL UBICARSE EN LA REFERENCIA A LAS LEYES SOBRE PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, ASÍ COMO A LAS DE PROGRAMACIÓN, PROMOCIÓN, CONCERTACIÓN Y EJECUCIÓN DE ACCIONES DE ORDEN ECONÓMICO.**

**VI. COMPETENCIA ECONÓMICA. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE ALCOHOLES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NO. LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O.).**

**VII. COMPETENCIA ECONÓMICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PROHÍBE CONDICIONAR LA VENTA, COMPRA O TRANSACCIÓN CONDICIONADA,**



**ASÍ COMO EL OTORGAMIENTO DE DESCUENTOS, INCENTIVOS O BENEFICIOS POR PARTE DE PRODUCTORES O PROVEEDORES A LOS COMPRADORES DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, CON EL REQUISITO DE NO USAR, ADQUIRIR, VENDER, COMERCIALIZAR O PROPORCIONAR LOS BIENES O SERVICIOS PRODUCIDOS, PROCESADOS, DISTRIBUIDOS O COMERCIALIZADOS POR UNA TERCERA PERSONA, INTRODUCE SUPUESTOS QUE SE REFIERAN A PRÁCTICAS MONOPÓLICAS Y QUE SON DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE ALCOHOLES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NO. LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O.).**

**VIII. COMPETENCIA ECONÓMICA. SI BIEN LOS ARTÍCULOS 25, 28 Y 73, FRACCIONES XXIX-D, XXIX-E Y XXXI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PROHÍBEN EXPRESAMENTE A LOS CONGRESOS LOCALES LA EMISIÓN DE REGLAS SOBRE LA VENTA, COMPRA O TRANSACCIÓN CONDICIONADA, ASÍ COMO EL OTORGAMIENTO DE DESCUENTOS, INCENTIVOS O BENEFICIOS POR PARTE DE PRODUCTORES O PROVEEDORES A LOS COMPRADORES DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, CON EL REQUISITO DE NO USAR, ADQUIRIR, VENDER, COMERCIALIZAR O PROPORCIONAR LOS BIENES O SERVICIOS PRODUCIDOS, PROCESADOS, DISTRIBUIDOS O COMERCIALIZADOS POR UNA TERCERA PERSONA, POR RAZONES DE SEGURIDAD JURÍDICA, DEBE OBSERVARSE EL SISTEMA DE COMPETENCIAS ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES, DE CUYA INTERPRETACIÓN SE ACREDITA LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO FEDERAL PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE ALCOHOLES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NO. LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O.).**

**IX. BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA, NO LIMITA LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR SOBRE LA VENTA Y SUMINISTRO DE AQUÉLLAS.**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS**



**RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE ALCOHOLES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EXPEDIDA DECRETO NO. LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O.).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2018. LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. 14 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

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

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por oficio presentado el doce de febrero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, por el acto consistente en el Decreto Número LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O., por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el miércoles veinte de diciembre de dos mil diecisiete, en específico su artículo 26; así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes lo que a continuación se transcribe:

"...

"VIII. Antecedentes de las normas generales cuya invalidez demanda.

"1. El 3 de enero de 2017, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, presentaron iniciativa



con carácter de decreto mediante el cual se propuso reformar el artículo 7o. de la Ley que Regula el Funcionamiento de Establecimientos en los que se Expenden, Distribuyen o Ingieren Bebidas Alcohólicas, a fin de sancionar la venta al consumo del producto.

"2. El 28 de noviembre de 2017, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con carácter de decreto mediante el cual propusieron crear la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.

"3. En sesión del 07 de diciembre de 2017, por 20 votos a favor, once votos en contra, una abstención, un voto no registrado de los 33 diputados presentes, se aprobó por el Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua, el decreto por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado.

"4. El 20 de diciembre de 2017, se publicó en el anexo al Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el Decreto No. LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O., por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua. ..."

**TERCERO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 25, 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI, 117, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como planteó como único concepto de invalidez el que a continuación se resume:

El artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua viola la esfera de atribuciones de la Federación en tanto que regula la materia de competencia económica, siendo que, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D y XXXI, de la Constitución Federal, esto corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

Que lo anterior es así, porque el artículo 73, fracción XXIX-D, constitucional establece que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico, lo que a su vez se complementa con el diverso 25 de la propia Constitución, por cuanto ordena que las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo, se refieren



a la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, pero sobre todo le corresponde la regulación y fomento de aquellas tareas que demandan el interés general en el marco de libertades que otorga el propio Texto Constitucional; aunado a que el numeral 28 prohíbe la existencia de monopolios y prácticas monopólicas; por tanto, es facultad del Congreso de la Unión regular lo relativo a la competencia económica y a la labor que desempeña la Comisión Federal de Competencia Económica, lo que se corrobora con la tesis 1a. LXIV/2002, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, cuyo rubro es: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO EXPLÍCITAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA DE MONOPOLIOS Y, POR ENDE, AL EXPEDIR LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

A lo antedicho habría que agregar lo expuesto en el procedimiento que culminó con la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, en la cual se estableció que esa Comisión es un órgano constitucional autónomo cuya función específica y configuración orgánica se prevé en la propia Constitución General, concretamente en el artículo 28 del que se desprende que a esa autoridad le corresponde garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, entre otras funciones.

Además, esa facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre competencia económica se desprende del tercero transitorio del decreto de reforma constitucional mencionado, pues ordena que esa autoridad legislativa realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al propio decreto.

En ese contexto el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, cuyos artículos 1, 2, 4, 5, 10, 52, 54, fracción I, 55, 56 y 127, fracción V, claramente establecen el objeto del ordenamiento; los sujetos obligados; las conductas prohibidas y las facultades de la Comisión Federal de



Competencia Económica. Aunado a que claramente indica que es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Federal en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones; de orden público e interés social; aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República.

Por tanto, subraya, de ese fundamento constitucional y legal se infiere con claridad que el Congreso de la Unión, en uso de su atribución en materia de competencia económica, estableció en la ley referida qué se considera práctica monopólica relativa, es decir, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento u combinación que implique la venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero; así como el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción.

Sin embargo, aduce, la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua en su artículo 26 prevé que una vez otorgada la titularidad de una licencia, y de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del diverso 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona. Así como prevé que se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona.

Con base en lo anterior enfatiza que, de la lectura al artículo 26 del ordenamiento impugnado, el Congreso del Estado de Chihuahua legisló en materia de competencia económica, facultad que según se ha demostrado es atribución del Congreso de la Unión.





Agrega que en la iniciativa que antecedió a la ley impugnada se advierte que su objetivo es precisamente el de reglar la prohibición de prácticas monopólicas, lo que a su vez se corrobora con el dictamen sometido a consideración del Pleno del Congreso Local, lo que confirma que la autoridad demandada invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues a través del artículo reclamado reguló sin competencia alguna la materia de competencia económica, al fijar la prohibición de prácticas monopólicas relativas en los mismos términos que dispuso el Poder Legislativo Federal en los artículos 54, fracción I y 56, fracciones IV y VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica.

Aclara que no se desconoce que en términos del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, de donde se tiene que, en ese rubro, en el de combate al alcoholismo, existe concurrencia entre los Poderes Legislativos Federal y Locales, es decir, los Estados pueden promover la protección a la salud frente a los riesgos derivados del abuso en el consumo de bebidas alcohólicas; empero, esto no significa que tengan atribuciones para emitir disposiciones como la reclamada que contiene reglas sobre competencia económica, prohibiendo prácticas monopólicas relativas en los mismos términos que lo hace la Ley Federal de Competencia Económica.

**CUARTO.—Trámite y admisión.** El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de doce de febrero de dos mil dieciocho, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 44/2018; así como lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de catorce de febrero siguiente admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua; y como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a la Comisión Federal de Competencia Económica; requirió al Congreso del Estado de Chihuahua para que al momento de dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se haya aprobado y en la que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los



diarios de debates; y al Poder Ejecutivo del Estado lo requirió para que exhibiera un ejemplar del anexo del Periódico Oficial de esa entidad, en el que conste la publicación de la norma cuya constitucionalidad se reclama; y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**QUINTO.—Contestación a la demanda.** Las autoridades demandadas Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua dieron contestación a la demanda en términos similares; argumentos que en síntesis son los siguientes:

**a)** Se debe sobreseer en la controversia constitucional con fundamento en los artículos 11, tercer párrafo, 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues quien promueve la demanda no acreditó los requisitos que derivan de esos preceptos para suscribir la controversia en representación del Ejecutivo Federal, ello porque el consejero jurídico cuando actúa en un juicio constitucional como el que nos ocupa, debe exhibir el nombramiento como tal y el acuerdo del presidente de la República en el que le otorgue la representación para actuar en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; sin embargo, en el caso, del sello de acuse de recibido de la demanda de controversia constitucional se advierte que el consejero única y exclusivamente exhibió un nombramiento en copia certificada y el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua en el cual se publicó la ley cuestionada, pero nunca anexó el documento por medio del cual el Ejecutivo Federal acuerda la representación en los medios de control constitucional aludidos; motivo por el cual, al ser éste un requisito indispensable y necesario para acreditar la representación de la parte demandante, el cual no se cumplió, provoca que carezca de legitimación. Estos argumentos se apoyaron en la jurisprudencia número P./J. 99/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS."

Así como aclaran que la diversa jurisprudencia P./J. 70/97, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO



JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.", se contraponen a la arriba mencionada, cuando debe prevalecer la primera, por lo que denuncian la contradicción entre esas jurisprudencias.

**b)** En cuanto al fondo aducen que contrario a lo que argumenta la parte actora el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua no vulnera los artículos 25, 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI, 117, 124 y 133 de la Constitución Federal, porque con éste no se legisló de manera distinta a lo establecido y ya regulado por la Ley Federal de Competencia Económica; además de que el ordenamiento reclamado surgió con motivo de los objetivos que propone el Plan Estatal de Desarrollo, esto es, para mejorar la política interna en aras del beneficio de la población en materia de alcoholes. Máxime que en busca de la consecución de lo antes expuesto se realizaron previo a la promulgación de la norma referida, foros de consulta pública en los cuales se planteó principalmente, discutir y analizar el marco regulatorio de los establecimientos donde se distribuyen, expenden o ingieren bebidas alcohólicas para mejorarlo, buscando primordialmente armonizar la venta y el consumo de éstas en un plano igual con el desarrollo económico del Estado y consumo responsable de los ciudadanos.

Por tanto, en concordancia con lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, en el ordenamiento reclamado se previó la prohibición de la venta, compra o transacción, así como el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios condicionados a la exclusividad de una sola marca o grupo comercial; medida con la que se busca privilegiar el derecho a la salud, el orden público y seguridad jurídicas; además de que se emitió con base en los parámetros otorgados por la Organización Mundial de la Salud respecto a los mínimos y máximos en el volumen de alcohol que debe contener una bebida alcohólica para ser considerada posible en el consumo humano y al dato relevante en el sentido de que anualmente a causa del alcohol cada año se producen tres punto tres millones de muertes. Por tanto, expresan, no se pretendió crear un nuevo supuesto normativo en materia de competencia económica.

Asimismo, argumentan que el precepto cuestionado no contiene un supuesto con el que se invada la esfera competencial del Congreso de la Unión, por lo que no vulnera los diversos 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI, 117, 124 y 133 de



la Constitución Federal, ello porque la norma en cuestión única y exclusivamente prevé lo que la Ley Federal de Competencia Económica ya regula, sin ir más allá; tan es así que remite al ordenamiento federal precisamente a efecto de no invadir esferas competenciales.

Subrayan que no existe invasión de competencias porque el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua únicamente incluyó en el ordenamiento local lo previsto por la Constitución Federal y por la Ley Federal, es decir, en ningún momento hizo uso de su facultad de libertad normativa, pues no varió, amplió, limitó o modificó en sentido alguno lo previsto por el Constituyente Permanente, sino que únicamente adecuó el contenido de la Ley Federal de Competencia Económica y la Constitución General de la República al contenido de los citados ordenamientos, por lo que no existe una invasión de facultades sino únicamente una reiteración y/o remisión de la normativa federal en la local.

Precisan que la entidad federativa expidió la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua con fundamento en el artículo 117, último párrafo, constitucional, que le confiere al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales facultades para dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo; por ello, el artículo 26 de la ley reclamada no rompe con el Pacto Federal de supremacía constitucional, ni vulnera el ámbito de atribuciones de la Federación para legislar la materia de competencia económica, tratándose de prácticas monopólicas, por lo que no transgrede el orden jerárquico del sistema legal. Además de que los mecanismos o medidas previstas en la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, son tendentes a salvaguardar derechos fundamentales de los ciudadanos, contemplando a su vez, el sano desarrollo económico del Estado, que al formar parte de una Federación coadyuva al óptimo desarrollo de la misma, en términos de lo establecido por el artículo 25 constitucional.

**SEXTO.—Argumentaciones de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.** El Poder Legislativo tercero interesado formuló argumentaciones similares, en los siguientes términos:

El concepto de invalidez expuesto por el Poder Ejecutivo Federal resulta esencialmente fundado, en virtud de que el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua regula aspectos relativos a la competencia económica,



con lo que invade facultades expresas que corresponden al Congreso de la Unión, pues la facultad de esa autoridad federal se desprende de la lectura sistemática de los artículos 25, 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI, de la Constitución Federal por cuanto establecen que corresponde a la Federación legislar en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

Explican que esa conclusión fue sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 224/2001, en el que determinó, derivado de la interpretación de esos preceptos constitucionales, que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, así como lo relativo a monopolios, en tanto puede expedir la Ley Federal de Competencia Económica que tiende a regular la concentración de capitales y empresas, por ser de sustancial importancia económica, criterio contenido en la tesis 1a. LXIV/2002, de rubro: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO EXPLÍCITAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA DE MONOPOLIOS Y, POR ENDE, AL EXPEDIR LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

En consecuencia, argumentan, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua es inconstitucional y se debe declarar su invalidez, porque establece la prohibición de vender, comprar o realizar transacciones condicionadas a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona, en términos de los artículos 54, fracción I y 56, fracciones IV y VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica; así como prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona; de donde es claro que regula aspectos relativos a prácticas monopólicas.

**SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República.** En la opinión respectiva se indicó que el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua contiene aspectos regulados en la Ley Federal de Competencia



Económica, pues la hipótesis normativa tiene como objetivo evitar conductas que atenten contra la libre competencia en la venta, compra y transacción de bebidas alcohólicas en la entidad. En consecuencia, es inconstitucional al invadir el ámbito de competencia que los artículos 25, 28, y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Federal, le confieren al Congreso de la Unión para legislar en materia de competencia económica, pues es a través de la Ley Federal de Competencia Económica con la que el Estado Mexicano crea las condiciones necesarias para propiciar un mercado interno más competitivo.

Así entonces, la norma impugnada resulta inconstitucional al pretender imponer la prohibición de la ejecución de determinados actos tendentes a evitar la libre competencia y concurrencia entre los diferentes agentes económicos del alcohol en el Estado de Chihuahua, pues la facultad para expedir las normas relativas a garantizar la libre competencia y concurrencia entre los distintos agentes económicos en el país, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

OCTAVO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el siete de junio de dos mil dieciocho 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 Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia Ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre la Federación y el Estado de Chihuahua.

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



El Decreto No. LXV/EXLEY/0547/2017 I.P.O., por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, fue publicado en el anexo al Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil diecisiete.

Por su parte, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"Artículo 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;

"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."

Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de normas generales es 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.

En el caso, si el decreto combatido fue publicado en el Periódico Oficial del Estado del veinte de diciembre de dos mil diecisiete, el plazo referido transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil dieciocho, descontando los días del veintiuno al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete y uno de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal; así como uno, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete, veintiocho de enero; tres, cuatro y cinco de febrero de ese año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de



Justicia de la Nación el doce de febrero de dos mil dieciocho, es claro que su presentación resultó oportuna.

TERCERO.—**Legitimación activa y pasiva.** En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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:

"a) La Federación y una entidad federativa."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia señalan 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."

De los preceptos reproducidos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y una entidad federativa, en





relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda fue promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal.

Lo anterior encuentra su apoyo además, en la tesis que a continuación se reproduce:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN. El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, tesis aislada, Tomo XVII, abril de 2003, 2a. XLVII/2003, página 862, registro digital: 184512).

Por otra parte, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Misha Leonel Granados Fernández, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en



representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento que le fue expedido el nueve de junio de dos mil diecisiete.<sup>1</sup>

Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos en términos del párrafo tercero del artículo 11 de la ley reglamentaria,<sup>2</sup> en relación con la fracción X del diverso 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>3</sup> así como el punto único del acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno.<sup>4</sup>

Ahora bien, las autoridades demandadas argumentaron que el consejero jurídico no se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional

<sup>1</sup> Foja dieciocho de la controversia constitucional.

<sup>2</sup> "**Artículo 11.** ...

"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."

<sup>3</sup> "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

<sup>4</sup> "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



en representación del Poder Ejecutivo Federal porque no exhibió el acuerdo a que se refiere el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, citando en apoyo de su argumento la jurisprudencia P./J. 99/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS."

Al respecto, debe decirse que no asiste la razón a esas autoridades, ya que si bien el promovente de la demanda no acompañó a ésta el acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que para el caso, esta Suprema Corte tiene por acreditado ese requisito con el documento publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, titulado "Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan".<sup>5</sup>

Por ello, no es necesario invocar el criterio de esta Suprema Corte que establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tiene legitimación para promover controversia constitucional en nombre del presidente de la República, pues si bien el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordena que esa representación deriva del acuerdo que dicte en ese sentido el presidente de la República, también lo es que la existencia de éste debe presumirse salvo prueba en contrario, contenido en la jurisprudencia P./J. 70/97, que a continuación se reproduce:

<sup>5</sup> Cabe agregar que aunque el "Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan" fue suscrito por el entonces presidente Vicente Fox Quesada y publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de enero de dos mil uno, ello no ha impedido a esta Suprema Corte utilizarlo como fundamento para reconocer personalidad al consejero jurídico del Ejecutivo Federal, basta señalar como ejemplo las controversias constitucionales 21/2006 y 63/2014 resueltas por el Tribunal Pleno en sesiones de veinticuatro de marzo de dos mil ocho y trece de octubre de dos mil quince, respectivamente.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Conforme a lo dispuesto en los artículos 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al consejero jurídico del Ejecutivo Federal representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo VI, septiembre de 1997, P./J. 70/97, página 546, registro digital: 197683).

Asimismo, no asiste la razón a los demandados en cuanto aducen que esa jurisprudencia contradice lo ordenado en la identificada con el número P./J. 99/2009, que hace referencia al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concretamente al acuerdo que debe emitir el presidente de la República, tesis que prevé lo siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS. Conforme al artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la representación del presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprenderá el desahogo de todo tipo de pruebas. De lo anterior se sigue que la representación del presidente en el juicio constitucional estará satisfecha cuando el consejero jurídico comparezca exhibiendo constancia de su nombramiento y del acuerdo por el que se determina que tendrá en general la representación del presidente en dichos juicios constitu-



cionales, salvo que se esté en un caso especial en el cual expresamente se haya otorgado la representación a algún otro servidor público." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXX, julio de 2009, P./J. 99/2009, página 1536, registro digital: 166986).

En efecto, no existe contradicción entre esos textos porque la tesis reproducida en último término alude a las exigencias que derivan del artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer que la representación en juicio por parte del consejero jurídico del Ejecutivo Federal se acredita con su constancia de nombramiento y con el acuerdo por el que se determina que tendrá en general la representación del presidente en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; y la jurisprudencia transcrita en primer lugar lo que permite es tener por acreditada esa legitimación aun y cuando no se haya exhibido el acuerdo respectivo porque éste en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que de acuerdo con el artículo 11 de la ley reglamentaria, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo; de ahí que de alguna forma reconoce que la legitimación deriva del nombramiento y del multicitado acuerdo; y sólo en caso de que éste no se exhiba, debe presumirse su existencia, salvo prueba en contrario.

Respecto a la legitimación pasiva, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua.

Conforme a los artículos 10, fracción II<sup>6</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

<sup>6</sup> **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."



Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Estatal, contestó la demanda el gobernador del Estado Javier Corral Jurado, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Decreto Número 1625/2016 XXII P.E. expedido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, publicado el uno de octubre de dos mil dieciséis, así como con copia certificada del acta de sesión solemne de cuatro de octubre de ese año, en la que rindió protesta como gobernador de esa entidad.<sup>7</sup>

Aunado a que los artículos 31, fracción II y 93, fracción XXVIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua,<sup>8</sup> prevén respectivamente, que el Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita el Ejecutivo, en un funcionario que se denominará gobernador del Estado; así como que son facultades y obligaciones de éste, entre otras, representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste, pudiendo nombrar uno o varios apoderados o delegados para tal efecto; por lo que es de concluirse que tiene legitimación para participar en este medio de control constitucional.

En relación con la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado, comparecieron a contestar la demanda la diputada Diana Karina Velázquez Ramírez, en su carácter de presidenta de la mesa directiva y Francisco Hugo Gutiérrez Dávila en su carácter de titular de la Secretaría de Servicios Interinstitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua, quienes acreditaron su personalidad con los Decretos LXV/ITMD/0379/2017 I.J.P. y LXV/NOMBR/0010/2016 I.P.O, los cuales no se adjuntaron al oficio de contestación de demanda, pero su existencia se corroboró en la página de Internet: <http://www.chihuahua.gob.mx/periodicooficial>.

<sup>7</sup> Fojas doscientos veinte a doscientos veintiocho de la controversia constitucional.

<sup>8</sup> "**Artículo 31.** El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita:

"...

"II. El Ejecutivo, en un funcionario que se denominará 'gobernador del Estado'."

"**Artículo 93.** Son atribuciones y obligaciones de quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado:

"...

"XXVIII. Representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste, pudiendo nombrar uno o varios apoderados o delegados para tal efecto."



Asimismo los artículos 75, fracción I y 131, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua,<sup>9</sup> prevén respectivamente, que la o el presidente de la mesa directiva lo será también del Congreso, y tendrá, entre otras atribuciones, la de ostentar la representación oficial del Congreso del Estado y, en su caso, conferir y revocar poderes generales o especiales con la amplitud de facultades que estime necesarias; y que a la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales le corresponde, entre otros, el despacho de representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la mesa directiva o la Diputación Permanente, en los juicios en que sea parte, tanto en periodos ordinarios como en los recesos de la Legislatura.

Por ende, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se le atribuyen el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** En virtud de que las partes no hacen valer ninguna causa de improcedencia, ni de oficio se advierte la existencia de alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

QUINTO.—**Estudio.** El concepto de invalidez es fundado, de conformidad con las consideraciones siguientes.

En efecto, es fundado el argumento en el que la parte actora aduce que el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua transgrede los diversos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D y XXXI, de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso del Estado de Chihuahua legisló en materia de competencia

<sup>9</sup> **Artículo 75.** La o el presidente de la mesa directiva lo será también del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Ostentar la representación oficial del Congreso del Estado y, en su caso, conferir y revocar poderes generales o especiales con la amplitud de facultades que estime necesarias."

**Artículo 131.** A la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales corresponde el despacho de lo siguiente:

"...

"II. Representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la mesa directiva o la Diputación Permanente, en los juicios en que sea parte, tanto en periodos ordinarios como en los recesos de la Legislatura."



económica, con lo que invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, quien es el único autorizado para legislar en ese rubro, según se desprende de la evolución legislativa de esos preceptos constitucionales, así como del decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, con base en los cuales se ha emitido la Ley Federal de Competencia Económica, que incluye disposiciones sobre prácticas monopólicas relativas.

Los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXI, de la Constitución Federal establecen en el segmento que interesa, lo siguiente:

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, man-





teniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad



e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

"A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia."

"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotele-



grafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

"...

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

"...



"La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

"I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;

"II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;

"III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

"IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;

"V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;

"VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;

"VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y 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. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos 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. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

"VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

"IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;

"X. La retribución que perciban los comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;

"XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y

"XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

"Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.



"El presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

"Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"II. Ser mayor de treinta y cinco años;

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;

"IV. Poseer título profesional;

"V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;

"VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;

"VII. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, gobernador de algún Estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento, y

"VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios



que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del instituto.

"Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del título cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

"Los comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

"Los aspirantes a ser designados como comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

"El comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.



"Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

"El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

"La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

"Todos los actos del proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

"XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.





"...

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

En este punto se aclara que la parte actora no citó como transgredida la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Federal, empero, este Tribunal Pleno la tomará en cuenta para la resolución de este asunto, en virtud de que su contenido guarda estrecha relación con la planeación económica, pues alude al abasto de bienes y servicios, lo que se relaciona a su vez, con actividades de competencia económica.

De igual manera el actor en su concepto de invalidez cita lo resuelto por la Primera Sala en el recurso de revisión 224/2001,<sup>10</sup> de donde derivó la tesis 1a. LXIV/2002; en ese precedente se examinaron los artículos 25, 28 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Federal, describiendo su texto original de mil novecientos diecisiete, pero sobre todo, distintos documentos del procedimiento seguido por el Constituyente Permanente que culminaron con el decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, esto para sustentar el criterio consistente en que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, en la cual está inmersa la Ley Federal de Competencia Económica.

En el expediente indicado se sostuvo lo siguiente:

- Que el Constituyente Permanente fijó en el artículo 25 de la Constitución Federal el concepto de rectoría económica del Estado, entendido éste como la facultad del Gobierno Federal para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general, por lo que establece las diversas actividades que

<sup>10</sup> En sesión de cinco de junio de dos mil dos, bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, por unanimidad de votos.



debe realizar el Estado como rector del desarrollo, que según el segundo párrafo del propio precepto, consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como llevar a cabo la regulación y fomento de aquellas actividades que demandan el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución;

- Que de ese dispositivo se tiene que el Constituyente atribuyó al Estado (Federación) la facultad de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, incluyendo la facultad para regular y fomentar las actividades que demanda el interés general, estableciendo principios y reglas importantes respecto al sistema de economía mixta en el cual concurre el sector público, social y privado, lo que se advierte del párrafo tercero del propio artículo;

- Que el artículo 28 constitucional prevé entre otras cuestiones, una prohibición general respecto de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos; y, por su parte, en el diverso 73, fracciones XXIX-D y XXIX-E, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, programación, promoción, concertación y ejecución del orden económico que tiendan esencialmente al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

- Con base en esos preceptos y de su proceso legislativo se tiene que el Congreso de la Unión está explícitamente facultado para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, facultad en la que se encuentra inmersa la Ley Federal de Competencia Económica; además de que pretendió que la rectoría del Estado en materia económica fuese facultad de la Federación; y,

- Que la Ley Federal de Competencia Económica fue emitida con base en un Plan Nacional de Desarrollo Económico, con la finalidad, entre otras, de modernizar la vida económica del país, propiciar la competencia y la libre concurrencia de capitales, ampliar los espacios para la actuación de los particulares en el ámbito económico y adecuar a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, con la idea de desarrollar los instrumentos de rectoría de la actividad económica que permitieran resolver los problemas en su origen, evitar el acaparamiento y el desabasto, el abuso



del poder monopólico, eliminar barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, prevenir las concentraciones monopólicas, dar mayor seguridad a los particulares en el quehacer económico y reducir la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad, para así proteger el proceso competitivo y la libre concurrencia.

En consecuencia, en la ejecutoria de que se trata, se razonó lo siguiente:

"...

"Atento a lo anterior, resulta incuestionable que el Congreso de la Unión tiene facultades constitucionales para expedir la Ley Federal de Competencia Económica, puesto que el artículo 25 de (sic) los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional y otorga al Estado las facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como de regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco que otorga esa Constitución. Por su parte el artículo 28 de nuestra Carta Magna prohíbe expresamente los monopolios y las prácticas monopólicas. A su vez, el artículo 73, fracción XXIX-D, de la Ley Fundamental del País, otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes sobre planeación nacional y desarrollo económico y social; por ende, si la Ley Federal de Competencia Económica tiende a regular la concentración de capitales o empresas, por ser de sustancial importancia económica, entonces es evidente que su regulación compete al citado órgano legislativo federal. De ahí que al expedir el citado ordenamiento legal, de ninguna manera invade facultades reservadas a los Estados. ..."

Esas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis que a continuación se reproduce:

"COMPETENCIA ECONÓMICA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO EXPLÍCITAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA DE MONOPOLIOS Y, POR ENDE, AL EXPEDIR LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Los artículos 25, 28 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, las



diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo, consistentes en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como llevar a cabo la regulación y fomento de aquellas tareas que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución Federal; la prohibición general respecto de la existencia de monopolios y prácticas monopólicas; y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, programación, promoción, concertación y ejecución de orden económico que tiendan esencialmente al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. Ahora bien, si del análisis relacionado de las mencionadas disposiciones constitucionales, se desprende que el Congreso de la Unión está facultado explícitamente para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, así como en lo relativo a monopolios y, por tanto, para expedir la Ley Federal de Competencia Económica que tiende a regular la concentración de capitales y empresas, por ser de sustancial importancia económica, es indudable que al emitirla no invade la esfera competencial de las entidades federativas." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, tesis aislada, Tomo XVI, septiembre de 2002, tesis 1a. LXIV/2002, página 254, registro digital: 186053).

También es importante mencionar que en años posteriores, concretamente el veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, el Ejecutivo de la Federación presentó la iniciativa de lo que sería la primera Ley Federal de Competencia Económica, en cuya exposición de motivos se sostuvo lo siguiente:

"...

"El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 propone la modernización económica no como un fin en sí mismo, sino como la estrategia idónea para mejorar, en forma permanente y sostenida, las condiciones de vida de todos los mexicanos.

"En la presente administración este reto ha sido abordado, entre otras acciones, mediante el fomento de la competitividad del aparato productivo y el desarrollo de un sistema de regulaciones económicas que promueva la concurrencia, la participación y la creatividad de todos los mexicanos en la producción y comer-



cialización de bienes y servicios; estas acciones son esenciales para generar empleos cada vez más productivos y mejor remunerados.

"Propiciar la competencia y la libre concurrencia es complemento natural y necesario de los cambios de orientación efectuados en la política económica. En la medida en que tengamos más oportunidades, más movilidad social y mayor eficiencia, tendremos un país más justo y más rico.

"En este contexto y con la intención de ampliar los espacios para la actuación de los particulares en el ámbito económico, y a fin de adecuar a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, libre concurrencia y competencia, someto a la consideración de ese H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de Ley Federal de Competencia Económica.

"En un mercado monopolizado, tanto la cantidad como la calidad de los bienes y servicios es menor que las dadas en un mercado en el que rigen la competencia y la libre concurrencia; asimismo, los precios son mayores o iguales pero con productos de calidad inferior. En ese sentido el monopolio es ineficiente, propicia mermas al bienestar social, impide el desarrollo máximo de las potencialidades económicas y reduce en forma permanente la riqueza social.

"Los efectos de las prácticas anticompetitivas se transmiten a lo largo de la cadena productiva, afectando no sólo a los compradores de primera mano, sino también al consumidor final. Pero no es sólo un problema de reparto de beneficios, sino que al propiciar pérdidas en la riqueza social, se reducen los ingresos reales de la generalidad de las personas. Al mismo tiempo, al reducirse el nivel de producción y transferirse los beneficios al monopolista o a los participantes de un cartel o de una práctica anticompetitiva, se deterioran tanto el nivel de empleo como la distribución del ingreso.

"Los monopolios, los acuerdos de cartel y las prácticas monopólicas en general, reducen, además, la capacidad competitiva de un país. Al no enfrentar competencia externa o estar limitada, los agentes económicos ven reducidos sus incentivos para hacer más eficientes sus sistemas de producción y distribución y por lo tanto, para llevar a cabo inversiones en capital físico, humano y tecno-



lógico. Garantizar el acceso de nuevos oferentes a los mercados es, en el largo plazo, la mejor solución al problema provocado por los monopolios.

"Las barreras de acceso a un mercado pueden deberse a ventajas tecnológicas, a la existencia de costos fijos de producción, a elevados gastos de transporte, a habilidades empresariales superiores o a otros elementos extra-económicos. Estas barreras tienden a desaparecer con el cambio tecnológico, el crecimiento de la economía y la libre concurrencia a los mercados, pero no representan una amenaza al proceso competitivo mientras (sic) exista libre acceso a los mercados que permita la erosión de esas ventajas. De hecho, ese tipo de ventajas son un incentivo a la inversión, a la innovación y al trabajo empresarial y son un elemento legítimo del proceso económico. Sin embargo, son monopólicas aquellas barreras a eficiencia y que deliberadamente elevan los costos de entrega al mercado a los competidores potenciales o que obligan a salir del mismo a competidores existentes.

"La política económica adoptada por la administración a mi cargo, refleja un progreso natural e irreversible en nuestro quehacer económico. Los cambios han alterado de una manera fundamental la aplicación de las leyes en materia de organización de la industria y del comercio. La apertura comercial al exterior y la competencia en la industria y el comercio interior, esta última resultado en parte de la revisión del marco regulatorio y en la desincorporación de empresas estatales no estratégicas, han aumentado el papel de los mercados en la asignación de recursos y reducen la importancia de los instrumentos de política basados en los controles directos a los precios y a la producción. En el ámbito internacional se observan cambios similares.

"En el pasado, los controles directos se justificaron por dos motivos centrales. Por un lado, debido a los altos costos de transporte y de transacción, a la falta de información, o a la ausencia de regulaciones adecuadas. En ocasiones, el resultado de las fuerzas del mercado fue poco eficiente y se alejó de los objetivos sociales. Cuando esto sucedía, los controles directos aparecían como una opción útil para aumentar la eficiencia o alcanzar dichas metas, considerando sobre todo la ausencia de instrumentos alternativos, que permitieran al Estado alcanzar esos mismos fines.



"Por otro lado, la organización comercial e industrial de ese entonces, proporcionó la protección de industrias incipientes y buscó alcanzar niveles de autoabastecimiento del mercado nacional, superiores a los que se consideró resultarían de sujetar a la industria a la competencia internacional. La industria recibía protección para permitirle contar con un período de gestación sin interferencia de la competencia internacional. Se pensó que de esta manera las industrias protegidas competirían posteriormente en el extranjero para ganar eficiencia y que esa eficiencia repercutiría en el mercado doméstico. Así, la economía nacional estaría en una situación ideal: el consumidor doméstico tendría productos baratos y de calidad y la industria nacional lograría las escalas necesarias para proveer esos bienes y servicios.

"Sin embargo, la experiencia mostró resultados negativos cuya importancia creció con el tiempo. La industria nacional, al tener asegurado el mercado doméstico, tuvo pocos incentivos para competir internacionalmente y prefirió proveer al mercado nacional con productos que frecuentemente eran de baja calidad y alto precio. Si en un principio se dio un impulso a una nascente industria manufacturera, eventualmente, el costo de la ineficiencia fue dominante. En un intento por contener las fuerzas monopólicas derivadas de la ausencia de competencia vigorosa, la política comercial e industrial descansó en los elementos de control directos, y a menores precios para el consumidor y, consecuentemente, en mejores salarios reales.

"La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1950, que se abrogaría de aprobarse la presente iniciativa, tiene como uno de sus principales mecanismos la aplicación de controles a los precios y a la producción. Dicha ley fue de gran utilidad durante la vigencia de la política proteccionista y aun durante el período de transición del proteccionismo a la apertura, pero la conveniencia de su aplicación es cada vez menor, al intensificarse el comercio internacional. En virtud de ello, de resultar aprobada la presente iniciativa, se establecería un mecanismo claro y conciso para la imposición de precios máximos: el Ejecutivo Federal determinaría, mediante decreto, los bienes y servicios sujetos a la imposición de precios máximos y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establecería los precios máximos aplicables a dichos bienes o servicios, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.



"La idea que subyace en la iniciativa que someto a su consideración, reconoce que el funcionamiento de los mercados por sí mismos no siempre produce los mejores resultados, así como que es necesario desarrollar instrumentos de rectoría de la actividad económica más precisos, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se derivan de los controles directos. Por eso es de gran importancia ampliar la gama de instrumentos con los cuales el Estado puede incidir en el funcionamiento de los mercados, mediante acciones que directamente reduzcan los costos, que eviten el abuso del poder monopólico, que eliminen barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, que prevengan las concentraciones monopólicas, que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el quehacer económico y que reduzcan la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad. De ahí la importancia de la iniciativa de Ley Federal de Competencia Económica que se somete a su alta consideración.

"En materia de monopolios, la legislación vigente otorga una amplia discrecionalidad (sic) a la autoridad, y sus definiciones conceptuales merecen ser actualizadas con base en la evolución que desde entonces han experimentado las prácticas monopólicas y la experiencia que en diversos países se ha adquirido en la aplicación de políticas de competencia. Además, el monto de las sanciones que prevé ya no es el adecuado para que tengan un efecto disuasivo efectivo, ya que algunas de las infracciones graves tienen como sanción una multa máxima de quinientos mil pesos. En consecuencia, la iniciativa propone además, la abrogación de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el Diario oficial de la Federación de 31 de agosto de 1934.

"Los objetivos centrales de la iniciativa que someto a la consideración de ese H. Congreso, radican en promover la eficiencia económica y evitar las prácticas monopólicas. La iniciativa, de aprobarse, protegería el proceso competitivo y la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas. Es precisamente el proceso constante y permanente en el que las empresas compiten entre sí lo que trae como resultado menores costos, mejores y nuevos productos, mayores servicios para los consumidores y menores precios. En suma, una mayor eficiencia.





"Asimismo, en el proyecto se precisan con claridad, cuáles manifestaciones económicas no constituyen monopolios, tales como las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero, así como las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación aplicable.

"La iniciativa busca aprovechar los efectos de la apertura comercial y, al mismo tiempo, evitar que las prácticas anticompetitivas originadas en el extranjero tengan un efecto adverso sobre el mercado nacional. En este sentido, se reforzarían las disposiciones relacionadas con el comercio exterior. ..."

Tramitado el procedimiento legislativo correspondiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, la Ley Federal de Competencia Económica (abrogada) que en su artículo 1<sup>11</sup> establece que es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, así como de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica; a su vez el diverso 2<sup>12</sup> ordena que su objeto es el de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Cabe destacar que los artículos 4, 5, y 7 de ese ordenamiento aluden a distintos conceptos contenidos en el artículo 28 constitucional.

Ahora bien, la conclusión a la que arribó la Primera Sala en el precedente citado se confirma con la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, quizá la más trascendente que haya tenido el artículo 28 de la Constitución Federal en ese siglo, por cuanto se modificó la naturaleza de la entonces Comisión Federal de Competencia actualmente Comisión Federal de Competen-

<sup>11</sup> **Artículo 1o.** La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica."

<sup>12</sup> **Artículo 2o.** Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

"Para efectos de esta ley, se entenderá por secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y por Comisión, la Comisión Federal de Competencia."



cia Económica, para definirla como un órgano constitucional autónomo, mediante el otorgamiento de distintas facultades que representan un avance sustancial en el rubro de la competencia económica, para fomentarla y defenderla.

Del decreto respectivo importa para el caso, lo dispuesto en el artículo tercero transitorio fracción X, que establece que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al propio decreto, y deberá aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven de éste.<sup>13</sup>

Entre las leyes que emitió el Congreso de la Unión como resultado de la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, se tiene la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, que abrogó a la ley publicada el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

De ese ordenamiento resulta importante reproducir lo dispuesto en sus artículos 1 y 2 que establecen lo siguiente:<sup>14</sup>

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las

<sup>13</sup> **TERCERO.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

"...

"X. Aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven del presente decreto."

<sup>14</sup> Aquí cabe señalar que al igual y como ocurrió con la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, en la vigente los diversos 1, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 14, 17, 20, 95 y segundo y séptimo transitorios hacen referencia a hipótesis contenidas en el artículo 28 de la Constitución Federal.



prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno considera en primer término, que tal y como se sostiene en el concepto de invalidez hecho valer, el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en materia de competencia económica.

En efecto, si bien el artículo 73, en sus fracciones XXIX-D y XXIX-E, de la Constitución Federal no alude expresamente a la materia de competencia económica, también lo es que ésta se ubica en la referencia a las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; así como a las de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente sobre abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, esto porque el derecho de la competencia impacta en el crecimiento económico y en la adecuada producción y distribución de bienes y servicios por cuanto deben comercializarse en un ambiente de libre concurrencia. Elementos que necesariamente se relacionan con la planeación nacional del desarrollo y las acciones que el Estado Mexicano lleva a cabo en el orden económico, por tanto, la emisión de la Ley Federal de Competencia Económica corresponde a una facultad del Congreso de la Unión.

Aún más, la fracción XXXI del artículo 73 constitucional que alude a lo que se conoce como facultades implícitas, dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, con el fin de hacer efectivas las facultades que enumera ese precepto y todas las otras concedidas por la propia Constitución a los Poderes de la Unión; en este sentido, si la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 constitucional puede concluirse que el otro fundamento que explica la competencia del Congreso de la Unión se localiza en esta fracción relacionada desde luego, con lo dispuesto en este último precepto; máxime que una ley reglamentaria es aquella que detalla y precisa preceptos de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para la correcta observancia de ésta, circunstancia que confirma la facultad del Poder Legislativo Federal para legislar en el rubro de competencia económica.



De igual forma es necesario precisar que de la lectura a los preceptos constitucionales transcritos, a su evolución y al propio texto de la Ley Federal de Competencia Económica, se desprende que el Poder Reformador no otorgó facultad alguna a los Congresos Locales para legislar en el rubro de competencia económica, pues no existe ninguna referencia en ese sentido; aún más el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, por cuanto ordena la realización de las adecuaciones necesarias al marco jurídico en observancia a éste, sólo alude al Congreso de la Unión para llevar a cabo esa labor y no a las Legislaturas Locales; en consecuencia, es facultad exclusiva de la Federación la de legislar en esa materia, sin que sea posible desprender de las hipótesis normativas en cuestión, una probable competencia de las entidades federativas.

Establecida la interpretación constitucional necesaria para el examen del precepto cuestionado, se procede a formular el pronunciamiento correspondiente.

El artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua es del tenor siguiente:

"Artículo 26. Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.

"Asimismo, se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona."

El precepto reclamado forma parte del capítulo II De las licencias y ordena que una vez otorgada la titularidad de éstas, se prohíbe la venta, compra o tran-



sacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona; así como se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona; todo esto de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 54, así como en la fracciones IV y VIII del numeral 56, ambos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Los artículos que cita el ordenamiento reclamado de la Ley Federal de Competencia Económica se refieren a las prácticas monopólicas relativas, es decir, a las conductas que las conforman, y para entender su contenido es necesario reproducirlos en su integridad.

"Artículo 54. Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:

"I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta ley;

"II. Lleve a cabo uno o más agentes económicos que individual o conjuntamente tengan poder sustancial en el mismo mercado relevante en que se realiza la práctica, y

"III. Tenga o pueda tener como objeto o efecto, en el mercado relevante o en algún mercado relacionado, desplazar indebidamente a otros agentes económicos, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos."

"Artículo 56. Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta ley, consisten en cualquiera de los siguientes:

"I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la comercialización o distribución exclusiva de



bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;

"II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al prestar, comercializar o distribuir bienes o servicios;

"III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio, normalmente distinto o distinguible o sobre bases de reciprocidad;

"IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

"V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;

"VI. La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún agente económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho agente económico, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado;

"VII. La venta por debajo de su costo medio variable o la venta por debajo de su costo medio total, pero por arriba de su costo medio variable, si existen elementos para presumir que le permitirá al agente económico recuperar sus pérdidas mediante incrementos futuros de precios, en los términos de las disposiciones regulatorias;

"VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos;



dos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;

"IX. El uso de las ganancias que un agente económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio;

"X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en condiciones equivalentes;

"XI. La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan otro u otros agentes económicos;

"XII. La denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos, y

"XIII. El estrechamiento de márgenes, consistente en reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial provisto por uno o varios agentes económicos y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por esos mismos agentes económicos, utilizando para su producción el mismo insumo.

"Para efectos de investigar y en su caso sancionar las prácticas a que se refieren las fracciones XII y XIII de este artículo, la comisión podrá determinar la existencia de insumos esenciales sin acudir al procedimiento previsto en el artículo 94 de esta ley."

Para acreditar la similitud en cuanto al contenido de la legislación reclamada, esto es, que contiene referencias a conductas que constituyen práctica monopólica relativa, resulta necesario leer el siguiente cuadro:



Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.	Ley Federal de Competencia Económica.
<p><b>"Artículo 26.</b> Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se <u>prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.</u></p> <p>"Asimismo, se prohíbe el <u>otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona.</u>"</p>	<p><b>"Artículo 54.</b> Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:</p> <p>I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta ley; ..."</p> <p><b>"Artículo 56.</b> Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta ley, consisten en cualquiera de los siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"IV. <u>La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;</u></p> <p>"...</p> <p>"VIII. <u>El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero,</u> o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción. ..."</p>

La comparación entre el precepto reclamado, esto es, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, frente a lo regulado principalmente en el diverso 56, fracciones IV y VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, demuestra la inconstitucionalidad planteada por el Ejecutivo Federal, es





decir, que el Congreso del Estado de Chihuahua legisló respecto de una materia en la que no tiene competencia, pues como se describió en los párrafos que anteceden, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión la de emitir leyes en materia de competencia económica o sobre el derecho de la competencia. Asimismo, según se explicó, no existe referencia alguna en los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D y XXIX-E, constitucionales de la que pudiera desprenderse la facultad de otorgar competencia a los Congresos Locales para emitir normativa sobre competencia económica, monopolios y prácticas monopólicas.

Este Pleno enfatiza en que de una comparación entre la legislación federal frente a la local, se acredita que el Congreso del Estado de Chihuahua introdujo supuestos que se refieren a prácticas monopólicas relativas que ya regula el ordenamiento federal; y si bien se utilizaron algunas palabras que impiden una copia fiel de los preceptos federales, también lo es que a pesar de esos cambios los supuestos normativos son los mismos, esto es, corresponden a la prohibición de ventas, compras o transacciones condicionadas, así como al otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios para comercializar o proporcionar bienes o servicios.

Por ello, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua resulta inconstitucional, pues con su emisión se transgredió lo ordenado en los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXI, de la Constitución Federal, esto es, la autoridad legislativa demandada legisló en un rubro respecto del cual la Constitución Federal no le otorga facultades; y si bien no existe en esas disposiciones alguna referencia que en forma expresa prohíba a los Congresos Locales emitir reglas como la reclamada, también lo es que por razones de seguridad jurídica se debe observar el sistema de competencias que estableció el Poder Reformador a lo largo de las distintas modificaciones que han tenido principalmente, los artículos 25 y 28 de esa Constitución, de cuya interpretación se acredita la facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar en materia de competencia económica; máxime que como lo ordena la propia Ley Federal de Competencia Económica, ésta es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República, y es este último enunciado el que debe prevalecer por razones de certidumbre jurídica, pues permitir la emisión de reglas como la reclamada, fomenta el desconocimiento de ese sistema de competencias ordenado por el Constituyente Permanente.



Cabe agregar que el artículo 26 del ordenamiento reclamado no contradice lo dispuesto en la ley federal, de donde podría pensarse que esto justifica su constitucionalidad, sin embargo, impera el principio de seguridad jurídica, por el cual se debe estar a lo que sólo la legislación federal ordena, pues ésta se emitió en ejercicio de una facultad exclusiva otorgada al Congreso de la Unión.

Tampoco se desconoce la inquietud plasmada en el procedimiento legislativo del que derivó el ordenamiento reclamado, en cuanto a la preocupación en el consumo de bebidas alcohólicas en el Estado de Chihuahua y cómo es que con esa hipótesis se pretende desincentivar esa conducta; sin embargo, la conclusión a la que ahora se arriba no prohíbe que en el Estado de Chihuahua se emita legislación sobre la venta y suministro de bebidas alcohólicas, ya que en términos del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales están facultados para emitir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo;<sup>15</sup> lo que desde luego ha reconocido esta Suprema Corte en distintos precedentes y cuya tesis ha quedado plasmada en las jurisprudencias que a continuación se reproducen, en las cuales, se alude a esa facultad concurrente entre la Federación y los Estados para legislar sobre bebidas alcohólicas, situación que no se actualiza respecto de la materia de competencia económica, pues no existe supuesto normativo alguno en la Constitución Federal con esa vertiente.

Las jurisprudencias indicadas son del tenor siguiente:

"BEBIDAS ALCOHÓLICAS. EL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO TIENE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTA SU VENTA, DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO, PORQUE A TRAVÉS DE ELLA LEGISLA PARA COMBATIR EL ALCOHOLISMO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO, VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE FEBRERO DE 1996). La expedición de la ley que reglamenta la venta, distribución y consumo de bebidas alcohólicas en el Estado de Tabasco por la Legislatura respectiva,

<sup>15</sup> "Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."



no invade la esfera competencial de la Federación, porque los Estados tienen atribuciones para legislar en materia de alcoholismo, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 117 constitucional, en el que se establece una facultad concurrente al señalar, expresamente, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo VI, septiembre de 1997, P./J. 65/97, página 19, registro digital: 197659).

"BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES ESTÁ FACULTADA CONSTITUCIONALMENTE PARA EXPEDIR LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO. El hecho de que el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes no establezca expresamente la facultad del Congreso Local para legislar en materia de combate al alcoholismo, no implica que dicho cuerpo legislativo se haya excedido en sus atribuciones al expedir la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en esa entidad federativa, en virtud de que tal facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta a las Legislaturas Locales para que en el ámbito de sus competencias emitan leyes encaminadas a combatir el alcoholismo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXII, julio de 2005, P./J. 80/2005, página 801, registro digital: 178052).

De acuerdo con lo expuesto se acredita que la autoridad demandada al emitir el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, invadió la esfera de facultades que le competen en exclusiva al Congreso de la Unión; por ello, debe declararse la invalidez de esa disposición

**SEXO.—Efectos.** Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>16</sup> establecen que la sentencia debe contener la fijación de

<sup>16</sup> "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos



sus alcances y efectos, que se surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada Congreso del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 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:

---

necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

**"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a las causales de improcedencia.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXV/EXLEY/0547/2017 I.P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil diecisiete. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



La Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 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 18 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 44/2018 promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal.

En la sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve se resolvió la controversia constitucional 44/2018, en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua al estimar que el Congreso Local invadió competencias federales al legislar en materia de competencia económica.

Si bien concuerdo con la invalidez del artículo no comparto muchas de las razones que se contienen en la sentencia.

### I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia declara la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua,<sup>1</sup> por invasión a la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre competencia económica, establecida en el artículo 73, fracciones XXIX-D, XXXI y XXIX-E, de la Constitución Federal.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 26. Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona. "Asimismo, se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona."

<sup>2</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.



En efecto, si bien es cierto que el artículo 73, en sus fracciones XXIX-D, XXIX-E, no alude expresamente a la materia de competencia económica, también lo es que ésta se ubica en la referencia a las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. En este sentido, si la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 constitucional, entonces se concluye que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en el rubro de competencia económica.

La sentencia sostiene que el artículo impugnado no contradice a lo dispuesto en dicha ley federal, sino que se limita a recoger lo dispuesto en los artículos 54 y 56, fracciones IV y VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica (que incluso expresamente refiere).<sup>3</sup> No obstante, se argumenta que debe imperar el principio de seguridad jurídica, por lo que se debe estar a lo que sólo la legislación federal ordena, pues ésta se emitió en ejercicio de una facultad exclusiva otorgada al Congreso de la Unión.

## II. Motivo del disenso

Aunque comparto la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua,<sup>4</sup> no comparto el argumento de la sentencia en el sentido de que cualquier tipo de

"XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

"...

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

<sup>3</sup> **Ley Federal de Competencia Económica.**

"**Artículo 54.** Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:

"I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta ley."

"**Artículo 56.** Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta ley, consisten en cualquiera de los siguientes:

"...

"IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

"VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción."

<sup>4</sup> "**Artículo 26.** Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las



referencia a la Ley Federal de Competencia Económica –incluso una reiteración de ella– excede las facultades del Congreso Local. Considero, en este caso que la inconstitucionalidad de la norma deriva de que el Congreso de Chihuahua Local directamente reguló temas de competencia económica.

En efecto, aunque estoy de acuerdo con que la *competencia económica es materia federal*, es incorrecto considerar que la repetición o remisión a la Ley Federal de Competencia Económica es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una norma local. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,<sup>5</sup> se sostuvo que si un precepto de una ley local no dispone nada respecto de la forma y términos en los que se deberá legislar la materia, ni tampoco establece una ampliación o reconocimiento de derechos que interfiera con atribuciones de la Federación, no existe una invasión de competencias.

Así, por citar un ejemplo, en dicho asunto se impugnó el precepto que disponía los lineamientos del uso medicinal del cannabis, respecto de lo cual consideramos que la regulación de psicotrópicos y estupefacientes es competencia exclusiva de la federación, pero que el artículo 9, inciso d), punto 7, de la Constitución de la Ciudad de México no era inconstitucional porque no ampliaba o reconocía derechos o cuestiones que interfirieran con las atribuciones de la federación.<sup>6</sup> Por ende, el Tribunal Pleno reconoció la validez de esa norma.

Sin embargo, *en el caso, del artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua el Congreso Local reguló directamente la materia de competencia económica al prohibir una conducta específica*. En efecto, el artículo *prohíbe* a quien cuente

---

fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.

"Asimismo, se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona."

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 17 de agosto de 2017.

<sup>6</sup> "Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.

"...

"D. Derecho a la salud

"...

"7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, indica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable."





con una licencia de alcoholes: (i) la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona; así como (ii) el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores.<sup>7</sup>

En esta tesis, aunque el artículo impugnado replica (e incluso cita expresamente) lo dispuesto en los artículos 54, fracción I y 56, fracciones IV y VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, *modifica la regulación en esa materia*. Aunque esas conductas estén clasificadas por dicha ley federal como prácticas monopólicas relativas, *no todas esas prácticas están prohibidas*. Conforme al artículo 55 de esa ley, las prácticas monopólicas relativas no son ilícitas si el agente económico demuestra que generan ganancias en eficiencia e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor.<sup>8</sup>

#### <sup>7</sup> Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.

"**Artículo 26.** Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, **se prohíbe** la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.

"Asimismo, **se prohíbe** el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona."

#### Ley Federal de Competencia Económica.

"**Artículo 54.** Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:

"I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta ley."

"**Artículo 56.** Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta ley, consisten en cualquiera de los siguientes:

"....

"IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

"VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción."

<sup>8</sup> "**Artículo 55.** Las prácticas serán ilícitas y se sancionarán si son demostrados los supuestos de las fracciones anteriores, salvo que el agente económico demuestre que generan ganancias en eficiencia



Entonces, en mi opinión el *artículo impugnado es inconstitucional porque prohíbe tajantemente conductas que en la Ley Federal de Competencia Económica no lo están*. De esa manera, el Congreso de Chihuahua *precisó un deber no previsto en dicha ley federal invadiendo las competencias federales*. Incluso, el artículo 58 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua establece multas por el incumplimiento a los deberes impuestos en la misma, *por lo que además el Congreso del Estado impone sanciones por el incumplimiento de deberes en competencia económica*.<sup>9</sup>

En conclusión, aunque los estados pueden reiterar o hacer referencia a normas de la Ley Federal de Competencia Económica no pueden regular esa materia. En el caso, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua reguló directamente la materia de competencia económica por lo que dicho artículo es inconstitucional.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor. Entre las ganancias en eficiencia se podrán incluir alguna de las siguientes:

- "a) La introducción de bienes o servicios nuevos;
- "b) El aprovechamiento de saldos, productos defectuosos o percederos;
- "c) Las reducciones de costos derivadas de la creación de nuevas técnicas y métodos de producción, de la integración de activos, de los incrementos en la escala de la producción y de la producción de bienes o servicios diferentes con los mismos factores de producción;
- "d) La introducción de avances tecnológicos que produzcan bienes o servicios nuevos o mejorados;
- "e) La combinación de activos productivos o inversiones y su recuperación que mejoren la calidad o amplíen los atributos de los bienes o servicios;
- "f) Las mejoras en calidad, inversiones y su recuperación, oportunidad y servicio que impacten favorablemente en la cadena de distribución, y
- "g) Las demás que demuestren que las aportaciones netas al bienestar del consumidor derivadas de dichas prácticas superan sus efectos anticompetitivos."

<sup>9</sup> **"Artículo 58.** Las infracciones a esta ley y sus reglamentos, según sus particulares circunstancias, serán motivo de las siguientes sanciones:

- "I. Amonestación.
- "II. Multa de 45 a 650 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente en la fecha en que se cometa la infracción.
- "III. Clausura parcial para la venta, distribución o consumo de bebidas alcohólicas hasta por treinta días naturales.
- "IV. Clausura temporal del establecimiento hasta por treinta días naturales, cuando en forma preponderante se dedique a la venta, distribución o consumo de bebidas alcohólicas.
- "V. Clausura definitiva del establecimiento.
- "VI. Revocación de la licencia o permiso.
- "VII. Decomiso de bebidas alcohólicas."



**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 44/2018.

**Tema. La competencia exclusiva y explícita de la Federación para regular la materia de competencia económica.**

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque estoy a favor del sentido de la sentencia, me aparto de algunas consideraciones que fundamentan la decisión de declarar la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.

En síntesis, coincido con la decisión mayoritaria en que el Congreso local es incompetente para legislar sobre hipótesis relacionadas con la competencia económica, como lo pueden ser las prácticas monopólicas absolutos o relativas, pues considero que esa materia está reservada a la Federación.

Sin embargo, contrario a lo expuesto en la sentencia, la incompetencia de las entidades federativas no puede fundamentarse en el hecho de que "el Poder Reformador no otorgó facultad alguna a los Congresos locales para legislar en el rubro de competencia económica, pues no existe ninguna referencia en ese sentido".<sup>1</sup> Como sabemos, contrario a lo que sucede con los ámbitos competenciales reservados a la Federación, las entidades federativas no requieren una habilitación expresa para poder regular alguna materia.

Desde mi perspectiva, en cambio, la facultad exclusiva de la Federación para legislar en esta materia deviene específicamente del artículo 73, fracciones X, XXIX-D y XXIX-E, en el entendido de que la competencia económica forma parte integral del comercio y del desarrollo económico, así como la programación, promoción concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y a la producción suficiente, materias que están reservadas para el Congreso de la Unión.

En este entendido, si el precepto impugnado reproduce disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica que regulan prácticas monopólicas relativas, el legislador local está invadiendo la esfera competencial federal.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>1</sup> Ver página 43 de la sentencia aprobada por el Pleno.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, ESTADO DE CHIHUAHUA, RECAE EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS LOCALES.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**IV. FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL TENOR DE LOS CUALES EL SÍNDICO TIENE A SU CARGO EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL, AL ASIGNARLE A AQUÉL FUNCIONES QUE NO LE SON PROPIAS Y NO SE ENCUENTRAN PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**V. FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL TENOR DE LOS CUALES EL SÍNDICO TIENE A SU CARGO EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA MUNICIPAL, AL ESTABLECER UN DISEÑO INSTITUCIONAL QUE IMPIDE AL MUNICIPIO ACTOR CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS, FINALIDADES Y OBLIGACIONES QUE EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN LE IMPONE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**



**VI. FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL TENOR DE LOS CUALES EL SÍNDICO TIENE A SU CARGO EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL MUNICIPAL, AL DEFINIR CUESTIONES QUE LE COMPETEN DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**VII. FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL TENOR DE LOS CUALES EL SÍNDICO TIENE A SU CARGO EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL, AL SER ASPECTOS QUE CORRESPONDE REGULAR A LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO EN SU RESPECTIVO ÁMBITO COMPETENCIAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**VIII. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRANSITORIO PARA SU IMPLEMENTACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**IX. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. BASES CONSTITUCIONALES QUE LO RIGEN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**X. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. COORDINACIÓN ENTRE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO COMPETENTES EN MATERIA DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y SANCIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y HECHOS DE CORRUPCIÓN, ASÍ COMO DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**



**XI. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. LOS SISTEMAS LOCALES DEBEN TENER UNA INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES EQUIVALENTES A LAS QUE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA AQUEL SISTEMA Y SU OBJETO ES COORDINAR A LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES COMPETENTES EN LA PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y SANCIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y HECHOS DE CORRUPCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XII. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SENTIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA DE VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL QUINCE.**

**XIII. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. REQUISITOS Y PROHIBICIONES PARA OCUPAR EL CARGO DE AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AL FORMAR PARTE DE AQUEL SISTEMA.**

**XIV. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. LA FISCALIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS SE ENCUENTRA ESTRECHAMENTE VINCULADA CON LA DE CONTROL, POR LO QUE EL CONTRALOR INTERNO DEBERÁ CUMPLIR SU FUNCIÓN CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD, CAPACIDAD TÉCNICA, ASÍ COMO CUMPLIR PREVIAMENTE CON LOS REQUISITOS Y PROHIBICIONES ESTABLECIDOS PARA QUIEN ASPIRE A OCUPAR EL CARGO DE AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XV. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS,**



**170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XVI. SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN. PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES A CARGO DE LOS ESTADOS PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XVII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL AL TENOR DE LOS CUALES EL SÍNDICO MUNICIPAL EJERCE FUNCIONES DE CONTRALOR INTERNO Y LO EXIMEN DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS Y PROHIBICIONES EXIGIDAS PARA QUIEN ASPIRA A OCUPAR ESE MISMO CARGO EN LA ENTIDAD, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y CAPACIDAD TÉCNICA PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 79, 113, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR QUE LAS ATRIBUCIONES ESTABLECIDAS POR AQUEL SISTEMA NO SON EQUIVALENTES A LAS QUE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ESTABLECE PARA EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**XVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE ÚNICAMENTE TIENE EFECTOS RESPECTO DEL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 142 BIS, 170, FRACCIÓN IV Y 178, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 271/2017. MUNICIPIO DE JUÁREZ, ESTADO DE CHIHUAHUA. 16 DE ENERO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de enero de dos mil veinte.



VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** El diez de octubre de dos mil diecisiete, se recibió en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el escrito signado por Héctor Armando Cabada Alvírez y Roberto Rentería Manqueros, en su carácter de presidente y secretario, respectivamente, del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, mediante el cual promovieron juicio de controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad, con la finalidad de impugnar los siguientes actos:

"... La invalidez de la reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., que fuera publicada en el ejemplar número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, correspondiente al día treinta de agosto de dos mil diecisiete, específicamente, lo relativo a la adición del artículo 142 Bis y la reforma a los artículos 170 y 178 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

"La norma cuya invalidez se demanda es el artículo 142 Bis y por consecuencia también los artículos 170, fracción IV y el último párrafo de la fracción III del precepto 178 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes narrados por el Poder actor, en síntesis son los siguientes:

1. El veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de anticorrupción, modificándose para tal efecto los artículos 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. En cumplimiento a lo previsto en la reforma constitucional antes referida, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación su ley reglamentaria, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

3. Acorde con las reformas anteriores, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el Decreto No.





LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., que contenía la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado para incorporar el Sistema Estatal Anti-corrupción, pendiente de aprobación por parte de los Ayuntamientos del Estado.

4. El proceso de reforma constitucional en Chihuahua, está regulado en el artículo 202 de la Constitución Política del Estado; conforme a dicho precepto, el Congreso Estatal remitió el decreto citado en el punto anterior al Ayuntamiento de Juárez para su discusión y, en su caso, aprobación. De esta manera, en sesión ordinaria de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Cabildo determinó por mayoría de votos no aprobar la reforma citada.

5. No obstante, la reforma constitucional en comento fue aprobada por cuarenta y tres Ayuntamientos, los cuales conforman más de la mitad de la población del Estado (52.16%),<sup>1</sup> con lo que se tuvo por satisfecho el requisito previsto en la fracción II del artículo 202<sup>2</sup> de la Constitución de Chihuahua.

6. El Congreso del Estado mediante Decreto No. LXV/DRFCT/0377/2017 II D.P., declaró aprobadas las reformas a la Constitución Política del Estado y ordenó su publicación en el Periódico Oficial del Estado, el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

7. El veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en sesión ordinaria el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, determinó por mayoría de votos, instruir al presidente municipal y al secretario del Ayuntamiento para hacer valer las acciones legales en contra de la reforma constitucional contenida en el Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI. P.E., específicamente por lo que hace al órgano interno de control de los Municipios integrantes de la entidad.<sup>3</sup>

**TERCERO.—Preceptos constitucionales señalados como violados y síntesis de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor.** La parte

<sup>1</sup> Según la constancia de votación que se adjunta a la presente demanda como anexo E.

<sup>2</sup> "Art. 202. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere ...

"II. Que sean aprobadas por, cuando menos, veinte Ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado."

<sup>3</sup> Anexo C y C-1.



actora señaló como violados los artículos 13, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 113, 115, fracción II, 120, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y planteó en síntesis los siguientes conceptos de invalidez:

- La reforma a la Constitución del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI. P.E., en la parte en la que impone a los síndicos municipales como encargados del control interno de los Municipios contraviene la autonomía municipal.

- La Constitución Federal, así como Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contemplan requisitos similares para quien pretenda ocupar el cargo de titular de la Auditoría Superior de la Federación, entre otros, se exige una antigüedad en la expedición del título profesional y experiencia en el área de fiscalización de recursos públicos de mínimo diez años, de igual forma se requiere la no afiliación partidista.

- Las deficiencias e irregularidades del decreto impugnado, se manifiestan al momento de intentar transferir o adaptar el sistema anticorrupción al nivel municipal, de manera específica, al designar al órgano interno de control de los Municipios.

- En el decreto impugnado se confiere la función de control interno de los Municipios en la figura del síndico, desvirtuando con ello los principios de objetividad e imparcialidad que imperan en el diseño de los sistemas de fiscalización tanto federal como estatal.

- Existe una falsa apreciación del legislador estatal, al asumir equivocadamente que el control interno de los Municipios, incluso antes de la reforma constitucional, ya recaía por ministerio de ley en los síndicos municipales.

- El contenido del artículo 142 Bis<sup>4</sup> del decreto impugnado, resulta incorrecto, toda vez que parte de la premisa falsa de que en el Estado de Chihuahua, a los

<sup>4</sup> "Art. 142 Bis. La figura del síndico tiene a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal y el Control Interno Municipal en los términos y con las atribuciones que le confiere la ley.



síndicos municipales se les confiara el control interno municipal; efectivamente, de conformidad con los artículos 36 A y 36 B del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, a los síndicos municipales únicamente se les confiere la vigilancia del gasto público y del patrimonio municipal mas no así todas las atribuciones que implica un órgano interno de control.

- La designación de los síndicos municipales como encargados del control interno de los Municipios es equivocada, ilegal y contraria a los principios fundamentales relativos a la autonomía y buen funcionamiento de los Municipios, ello al encomendar una labor enteramente técnica, profesional, objetiva e imparcial, a una figura eminentemente política, desvirtuando con ello la naturaleza y fines del propio sistema anticorrupción.

- Resulta claro que el artículo 113 constitucional no establece que el síndico deba formar parte del sistema nacional o de los sistemas estatales anticorrupción.

- El artículo 142 Bis de la Constitución Local, viola el principio de autonomía municipal consagrado en la Constitución Federal, así como una serie de disposiciones constitucionales aplicables y que norman las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno al amparo de la Constitución Federal.

- La adición del artículo 142 Bis afecta la esfera jurídica del Municipio porque las autoridades demandadas invadieron la esfera de competencia que le asiste en términos del artículo 115 constitucional, ya que con su intromisión, se afecta el desempeño cotidiano de la administración pública municipal.

- El precepto impugnado restringe la libertad del Municipio actor para dictar sus propias normas en el ámbito de su competencia, así como para establecer las funciones del síndico municipal como parte de la organización administrativa interna, atentando con ello las disposiciones que en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Juárez, ya se contemplan en relación con el titular de la Contraloría Municipal, funcionario encargado del control interno conforme a la reglamentación vigente en el Municipio.



CUARTO.—**Radicación y admisión.** Por acuerdo de diez de octubre de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente controversia constitucional con el número 271/2017 y se designó, por razón de turno, como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán; posteriormente, mediante auto de dieciocho de octubre siguiente,<sup>6</sup> el Ministro instructor admitió la demanda.

QUINTO.—**Contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** El gobernador del Estado de Chihuahua formuló su defensa en los siguientes términos:<sup>7</sup>

- De conformidad con el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo que se actualiza en el caso, toda vez que el artículo 105, fracciones VII y VIII, de la Constitución Estatal, prevé un recurso ordinario de defensa para los Municipios y Ayuntamientos en el Estado de Chihuahua, controversia constitucional local; mismo que no fue agotado previo a acudir a esta instancia.

- Es infundado lo argumentado por el Municipio actor en su escrito inicial, en el sentido de que el decreto impugnado, al otorgar a los síndicos cierto control interno, se contravenga o interfiera con la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que no existe similitud de figuras en las que recae a nivel federal, por lo que no existen parámetros transversales, dada la conformación política de los Municipios, aunado al hecho de que el artículo 113 constitucional, no hace referencia sobre la figura y/o figuras sobre las cuales debe recaer la vigilancia del control interno de los Municipios.

- También es infundado el argumento relativo a que se quebranta la figura de la autonomía municipal, al haber una intromisión que afecta el desempeño cotidiano de la administración pública municipal generándose un agravio y/o

<sup>5</sup> Fojas 83 a 84 del expediente principal relativo a la controversia constitucional 271/2017.

<sup>6</sup> *Ibid.*, fojas 85 y 87.

<sup>7</sup> Fojas 113 a 142 del expediente principal.



limitación a la libertad del Municipio de Juárez para dictar sus propias normas en el ámbito de su competencia, así como para establecer las funciones del síndico como parte de la organización administrativa interna, atentando con ello las disposiciones que prevé el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Juárez.

- En efecto, al Municipio le corresponde la facultad reglamentaria, aspecto que se explica argumentando que formalmente es una función administrativa, pero materialmente legislativa; esto es, el Municipio no hace leyes desde el punto de vista formal, sino solamente actos legislativos desde el punto de vista material, pues los reglamentos son normas que participan de las características de leyes, es decir, son actos generales, pero siempre deberán conservar las limitaciones establecidas en el artículo 115, fracción II, constitucional.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, último párrafo,<sup>8</sup> es facultad exclusiva de las entidades federativas establecer sistemas locales anticorrupción y fiscalización, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, por tanto, por disposición constitucional expresa, es facultad exclusiva de las Legislaturas Estatales, por medio de los Congresos Locales, emitir las disposiciones legales de observancia general en dicha materia, habida cuenta que no debe perderse de vista que la facultad reglamentaria municipal debe respetar los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

- Bajo esta tesitura no existe invasión a la esfera competencial del Municipio de Juárez, ya que es facultad exclusiva del Congreso Local legislar en primer término el ámbito de su competencia en la materia de anticorrupción y fiscalización, para que una vez realizado lo anterior, el Municipio o cualquier otro integrante del Estado de Chihuahua, esté en aptitud de emitir sus reglamentos correspondientes, tal y como lo establece el artículo 141<sup>9</sup> de la entidad.

<sup>8</sup> "Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

<sup>9</sup> "Art. 141. Los Ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo a las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno y los reglamentos,



- Si bien es cierto, el artículo 113 constitucional no establece específicamente sobre qué figura y/o figuras en el ámbito municipal, deberá recaer la vigilancia del sistema anticorrupción y fiscalización, es precisamente para ello, que las Legislaturas Estatales tienen facultades legales para establecer y adaptar en sus dispositivos legales este tipo de figuras y así hacer cumplir la materia en análisis.

- Tampoco le causa agravio lo sostenido por el Municipio actor en cuanto a que el hecho de que el síndico municipal pueda pertenecer a un partido político, sea parte de la planilla o no del presidente municipal, o de cualquier otro integrante de la administración que dirija el Ayuntamiento respectivo, vaya a generar una disrupción o un conflicto en su integración, pues dicho aspecto en realidad no le depara perjuicio alguno ni significa un motivo por el cual pueda invalidarse la reforma impugnada.

- En ese sentido, las violaciones que aduce el Municipio actor son afirmaciones que recaen sobre la posible conducta del sujeto que en su momento ostente el cargo de síndico municipal y no sobre la figura misma, de ahí que dichas afirmaciones no pueden ser consideradas como argumentos jurídicos que constituyan conceptos de invalidez de las normas impugnadas.

- Atento a lo anterior, las disposiciones contenidas en el decreto controvertido y en específico en los artículos 142 Bis, 170 y 178 de la Constitución del Estado de Chihuahua, no contienen disposiciones que configuren invasiones a la esfera de competencia del Municipio o violaciones a su autonomía.

**SEXTO.—Contestación de la demanda por parte del Congreso del Estado de Chihuahua.** Mediante escrito presentado en este Alto Tribunal el veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete,<sup>10</sup> el Congreso del Estado contestó la demanda de controversia, aduciendo esencialmente lo siguiente:

---

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."

<sup>10</sup> Fojas 655 a 693 del expediente principal relativo a la controversia constitucional 271/2017.



- Es infundado lo argumentado por la actora en su escrito inicial, en el sentido de que el decreto impugnado al dar a los síndicos cierto control interno, se contravenga o interfiera de manera alguna con la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 constitucional, ya que no existe similitud de figuras en las que recaiga el sistema estatal anticorrupción a nivel estatal, como en las figuras en las que recae a nivel federal, por lo que no existen parámetros transversales dada la conformación política de los Municipios, aunado al hecho de que el artículo 113 de la Constitución Federal no hace referencia, sobre la figura y/o figuras sobre las cuales deba recaer la vigilancia del control interno de los Municipios.

- Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113, último párrafo, es facultad exclusiva de las entidades federativas establecer sistemas locales anticorrupción y fiscalización, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

- No existe ni ha existido invasión a la esfera competencial del Municipio de Ciudad Juárez, ya que es facultad exclusiva del Congreso Local, legislar en el ámbito de su competencia en la materia de anticorrupción y fiscalización; a partir de este momento, el Municipio de Juárez, o cualquier otro integrante del Estado de Chihuahua, podrá emitir sus reglamentos correspondientes, los cuales deberán respetar el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

- En relación con el argumento de la parte actora en el sentido de que el decreto impugnado, al dar a los síndicos cierto control interno, se contraviene o interfiere con la autonomía municipal, consagrada en el artículo 115 de la Constitución Federal, habida cuenta que puede provocar que las facultades del órgano de control interno, encomendadas a los síndicos sean eventualmente utilizadas como arma política en detrimento de la gobernabilidad municipal, aspecto que es susceptible de generar disrupción e ingobernabilidad; resulta infundado, porque se trata de meras afirmaciones dogmáticas y subjetivas, que podrían ser aplicables en todo caso en contra de la persona que eventualmente ostente dicho cargo y no en cuanto a la figura en sí.

- En caso de que se considere que el síndico municipal en ejercicio de sus funciones ha incurrido en faltas administrativas graves, la autoridad competente



para imponer las sanciones respectivas será en todo caso el Tribunal de Justicia Administrativa.

• Por último, sostiene que no le causa agravio al Municipio actor el hecho de que el síndico municipal, pueda pertenecer a un partido político y sea parte de la planilla o no del presidente municipal o de cualquier otro integrante de la administración que dirija el Ayuntamiento respectivo, ya que dicha circunstancia no le significa un agravio ni un motivo por el cual puedan invalidarse las reformas impugnadas, sino que ello se justifica atendiendo al sistema de pesos y contrapesos que cualquier administración debe contemplar con la finalidad de tener un eficiente sistema de rendición de cuentas.

SÉPTIMO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento, así como de expresar manifestación alguna.

OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite correspondiente,<sup>11</sup> el quince de febrero de dos mil dieciocho<sup>12</sup> se realizó 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,<sup>13</sup> en la cual de conformidad con el diverso 34 del mismo ordenamiento, se relacionaron las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas, así como la instrumental de actuaciones, se tuvieron por presentados los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer del presente asunto de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i),<sup>14</sup> de la Constitución Política

<sup>11</sup> Según lo ordenado mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil dieciocho, fojas 1069 a 1071 del expediente principal.

<sup>12</sup> Fojas 1095 y 1096 del expediente principal.

<sup>13</sup> En adelante la ley reglamentaria

<sup>14</sup> "Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:





de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de una controversia constitucional planteada por el Municipio de Juárez en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Chihuahua, en la que se demanda la invalidez de la reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Como se mencionaba, el Municipio actor con-  
trovierte el Decreto No. **LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.**, en el que se adicionó el artículo **142 Bis** y se reformaron los artículos 170 y 178 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

En esa tesitura, para estar en aptitud de determinar la oportunidad en la presentación de la demanda, debe estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria, que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva 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.

Conforme a lo anterior, se estima que la controversia constitucional se presentó **oportunamente**, dado que el Decreto No. **LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.**, que adicionó y reformó la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el **treinta de agosto de dos mil**

---

"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."



**diecisiete**,<sup>15</sup> por lo anterior, el plazo para su presentación transcurrió **del treinta y uno de agosto, al once de octubre de dicho año** por ello, si el escrito de demanda se presentó el **diez de octubre de dos mil diecisiete**,<sup>16</sup> se estima que su presentación es **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación activa**. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que podrán comparecer a juicio los funcionarios que en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

En el caso, suscriben la demanda **Héctor Armando Cabada Alvírez y Roberto Rentería Manqueros**, presidente y secretario, respectivamente, del Municipio de Juárez, Chihuahua; en primer término el presidente municipal acredita tal carácter con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección expedida por el Instituto Estatal Electoral,<sup>17</sup> en la que consta que en la elección celebrada el once de junio de dos mil dieciséis, fue electo en dicho cargo, aunado a que adjunta copia certificada del acta por la que rinde protesta del cargo.<sup>18</sup> Por otra parte, también obra constancia de que Roberto Rentería Manqueros fue designado secretario de la presidencia municipal.<sup>19</sup>

En este sentido, de conformidad con el artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua<sup>20</sup> es el **presidente municipal** quien ostenta la **representación del Municipio**, con todas las facultades de un apoderado general; en consecuencia, es claro que conforme al precepto mencionado, el presidente municipal es quien cuenta con la representación necesaria para acudir a esta instancia; de igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo

<sup>15</sup> Foja 55 del expediente relativo a la controversia constitucional **271/2017**.

<sup>16</sup> *Ibid.*, foja 28 vuelta.

<sup>17</sup> Foja 29 del expediente en que se actúa.

<sup>18</sup> Foja 32 del expediente.

<sup>19</sup> Foja 31 del expediente.

<sup>20</sup> "Artículo 29. El presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."



105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, el Municipio es uno de los entes legitimados para promover el juicio de controversia constitucional.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** En la demanda fueron señaladas como autoridades demandadas, el Poder Ejecutivo, el secretario general de Gobierno y el Poder Legislativo, todos del Estado de Chihuahua, carácter que les fue reconocido en el auto dictado por el Ministro instructor el dieciocho de octubre de dos mil diecisiete.

En esa virtud, por parte del Poder Ejecutivo Estatal, comparece **Javier Corral Jurado**, en su carácter de gobernador de la entidad, lo que acreditó con la copia certificada del Decreto No. **1625/2016 XXII P.E.**,<sup>21</sup> de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, en la que consta que rindió protesta de dicho cargo. Al respecto, el artículo 31, fracción II,<sup>22</sup> de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, establece que el Poder Ejecutivo se deposita en un funcionario que se denominará "gobernador del Estado" el cual de conformidad con el diverso numeral 93, fracción XXVIII, del propio ordenamiento constitucional, cuenta con la facultad de representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste.<sup>23</sup> Bajo esta tesitura, si quien suscribió la contestación de demanda fue precisamente el titular del Poder Ejecutivo de la entidad, es claro que éste cuenta con la **representación** para acudir a esta instancia, máxime que es la autoridad que promulgó el decreto impugnado.

Asimismo, comparece en su carácter de secretario general de Gobierno, César Alejandro Jáuregui Robles, quien acredita dicho carácter con la copia certificada de la protesta de dicho cargo<sup>24</sup> y quien conforme a las facultades que le otorga el artículo 97 de la Constitución Estatal, firmó la reforma

<sup>21</sup> Foja 191 del expediente principal.

<sup>22</sup> "Art. 31. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita: ...

"II. El Ejecutivo, en un funcionario que se denominará gobernador del Estado."

<sup>23</sup> Artículo 93. Son facultades y obligaciones del gobernador: ...

"XXVIII. Representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste, pudiendo nombrar uno o varios apoderados o delegados para tal efecto."

<sup>24</sup> Foja 462.



impugnada.<sup>25</sup> Por tanto, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, se estima que cuenta con la representación para acudir a esta instancia.<sup>26</sup>

En representación del Poder Legislativo, acuden Diana Karina Velázquez Ramírez, en su carácter de presidenta de la mesa directiva y Francisco Hugo Gutiérrez Dávila con el carácter de titular de la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua; ostentan tal carácter con base en el contenido de los Decretos No. **LXV/ITMDT/0379/201 I. J.P.** y **LXV/NOMBR/0010/2016 I P.O.**,<sup>27</sup> publicados los días uno de septiembre de dos mil diecisiete y veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, respectivamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en virtud de los cuales se aprobó su designación en dichos cargos.<sup>28</sup> De ellos se desprende, que por lo que hace a la designación de la diputada Diana Karina Velázquez Ramírez, fue nombrada para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil diecisiete, al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, mientras que respecto del nombramiento del secretario de Asuntos Interinstitucionales, no se advierte que se haya establecido un periodo de duración, sin embargo, no existe prueba en contrario en el expediente que desvirtúe que el citado funcionario ya no desempeñe tal función.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> "Art. 97. Todas las leyes o decretos del Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 74, deberán ser firmados por el gobernador y el secretario general de Gobierno, requisito sin el cual no serán obligatorios; los reglamentos, acuerdos, órdenes y circulares y demás disposiciones del gobernador, serán firmados por el secretario general de Gobierno y por el secretario o coordinador a que el asunto corresponda o por el fiscal general del Estado, en su caso."

<sup>26</sup> Al respecto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, número P./J. 104/2004, que lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR."

<sup>27</sup> Foja 897 vuelta del expediente principal.

<sup>28</sup> Dichos decretos están disponibles en la página oficial del Congreso Estatal <http://www.congreso.chihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/6348.pdf> y <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/5923.pdf>

<sup>29</sup> Al efecto resulta aplicable el criterio que lleva por rubro y datos de identificación. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. APLICACIÓN DE LAS REGLAS SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.". (Novena Época. Registro digital: 175992. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia constitucional, tesis 1a. XIII/2006, página 1539).



En esa tesitura, del artículo 75, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Chihuahua vigente, se desprende que la presidenta de la mesa directiva tiene la facultad de representar al Congreso en juicio y fuera de él y conforme al contenido del numeral 131, fracciones I y II, del referido ordenamiento legal, al secretario de Asuntos Interinstitucionales le corresponde atender los asuntos legales del Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la mesa directiva, en los juicios en que sea parte, tanto en periodos ordinarios como en los recesos de la Legislatura.<sup>30</sup> Atento a lo anterior, dado que el Poder Legislativo es demandado en el presente juicio de controversia constitucional y toda vez que los servidores públicos que acuden cuentan con las facultades suficientes para representarlo, se le reconoce legitimación pasiva.

**QUINTO.—Causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas.** Las autoridades demandadas coinciden en señalar que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, en virtud de que no se agotó la vía prevista en el numeral 105, fracciones VII y VIII, de la Constitución Local, la cual prevé un recurso judicial consistente en una controversia constitucional local para resolver el conflicto planteado.

En efecto, el artículo 105, fracciones VII y VIII, de la Constitución del Estado de Chihuahua, faculta al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para resolver las controversias que se susciten entre los Ayuntamientos y el Congreso del Estado, así como con el Ejecutivo Estatal.<sup>31</sup> Al respecto, ha sido criterio de este

<sup>30</sup> "Artículo 75. La o el presidente de la mesa directiva lo será también del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Ostentar la representación oficial del Congreso del Estado y, en su caso, conferir y revocar poderes generales o especiales con la amplitud de facultades que estime necesarias."

"Artículo 131. A la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales corresponde el despacho de lo siguiente:

"I. Atender los asuntos legales del Congreso en sus aspectos jurídicos, consultivos, administrativos y contenciosos.

"II. Representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la mesa directiva o la Diputación Permanente, en los juicios en que sea parte, tanto en periodos ordinarios como en los recesos de la Legislatura."

<sup>31</sup> "Art. 105. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: ...

"VII. Resolver las controversias que se susciten entre los Ayuntamientos y el Congreso del Estado.



Alto Tribunal, que las vías de carácter local para la resolución de conflictos deben agotarse previamente a esta instancia, **siempre y cuando en los conceptos de invalidez no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal**, sino que su transgresión se haga derivar de la vulneración de normas locales. En el caso, de los conceptos de invalidez expuestos por el Municipio actor, se desprende que aduce violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, al señalar que considera que la reforma que por esta vía se impugna, transgrede el **principio de autonomía municipal** consagrado en el artículo 115, así como diversos parámetros previstos en el diverso numeral 113 en cuanto al sistema estatal de anticorrupción, ambos numerales correspondientes a la Ley Fundamental. Por lo anterior, la cuestión que en esta vía se resuelve, si bien puede ser resuelta en un juicio de controversia constitucional local, lo cierto es que el hecho de que se aleguen violaciones directas a la Constitución Federal, no obliga a que se agote necesariamente dicho recurso judicial local sino que procede la controversia constitucional competencia de este Alto Tribunal, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la propia Norma Suprema, máxime que la interpretación de ésta corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>32</sup> Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia que a continuación se cita:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las

---

"VIII. Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más Municipios de la entidad, así como entre los Municipios y el Ejecutivo del Estado, en los términos que disponga la ley."

<sup>32</sup> En este punto los Ministros, Yasmín Esquivel Mossa votó con el sentido del proyecto pero con salvedades, mientras que el presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votó también con el proyecto pero apartándose de consideraciones.



legislaciones locales **sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local** que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**"<sup>33</sup>

En otro orden, los Poderes Locales demandados sostienen que el presente asunto debe sobreseerse debido a que el actor carece de legitimación en la causa, ya que no se actualiza un agravio en su perjuicio, al no existir la invasión de facultades alegada por el Municipio; al respecto, se considera que dicha cuestión no puede deducirse en este momento, debido a que precisamente uno de los argumentos centrales del Municipio actor, parte de la base de que con la reforma constitucional impugnada, se invadió su esfera competencial, de ahí que dicha cuestión en realidad forme parte del estudio de fondo del asunto.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Novena Época. Registro digital: 188010. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, materia constitucional, tesis P./J. 136/2001, página 917.

<sup>34</sup> Novena Época. Registro digital: 193266. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 92/99, página 710.



En razón de lo anterior y al no existir otras causas de improcedencia, ni advertir la actualización de oficio de alguna de ellas, se procede al análisis de fondo de las normas impugnadas.

**SEXTO.—Estudio de fondo de la controversia constitucional.** Con base en lo expuesto por el Municipio, el estudio del presente asunto se centrará en determinar si los artículos 142 Bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, último párrafo, del decreto de reformas constitucionales LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., infringen el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115, así como lo señalado en el diverso numeral 113, en lo tocante al sistema estatal de anti-corrupción, ambos de la Carta Fundamental; por señalar que el síndico municipal fungirá como contralor interno, ya que dicho cargo en opinión del Municipio, debe ser desempeñado por un servidor público con experiencia técnica en el área, como acontece con los requisitos para ser auditor superior de la Federación, y no por un funcionario que es electo mediante sufragio popular, habida cuenta que sostiene que el Congreso del Estado únicamente está facultado para establecer las bases generales en materia municipal, por lo que corresponde al Ayuntamiento la aprobación de los reglamentos y otras disposiciones que organicen la administración pública municipal.

En esa tesitura, se estima conveniente en primer término destacar el contenido de los artículos de la Constitución Local impugnados en esta vía, los cuales son del tenor siguiente:

**"Art. 142 Bis.** La figura del síndico tiene a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal y **el control interno municipal** en los términos y con las atribuciones que le confiere la ley."

**"Art. 170.** El Sistema Estatal de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como con el Sistema Nacional de Fiscalización, a fin de promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, en los términos que determinen la ley estatal y federal en la materia.





"Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización:

"I. La Auditoría Superior del Estado;

"II. La Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo;

"III. Los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos; y,

"IV. **Las sindicaturas municipales.**

"Los entes públicos estatales fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Estatal de Fiscalización en la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos públicos."

"**Art. 178. ...**

"III. ...

"**La ley establecerá los requisitos para ser titular de cualquiera de los órganos internos de control comprendidos en esta Constitución.**

"**Además dichos titulares no deberán haber sido candidatos ni dirigentes de algún partido político en los cinco años anteriores a su designación; durante su encargo no podrán formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.**

"**Se exceptúa del anterior párrafo lo relativo a la figura del síndico.**"

El punto de partida para determinar la invalidez de las disposiciones legales impugnadas es el principio de **autonomía municipal y la correspondiente invasión de competencias**, argumento que se estima **fundado** en razón de los siguientes razonamientos.



En primer término, es menester destacar que el origen de la invalidez es justamente la **afectación al ámbito de atribuciones** del Municipio, ya que las reformas a la Constitución Local, particularmente los artículos 142 Bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, párrafo último, vulneran el régimen previsto en la Constitución General de la República, específicamente en su artículo 115, fracción I;<sup>35</sup> ello en la medida de que a uno de los integrantes constitucionales del Ayuntamiento, como es el síndico, **le son asignadas de manera indebida funciones que no son propias y que no las tiene asignadas constitucionalmente**, razón por la cual se **invade el ámbito de competencias** del Municipio.

Asimismo, la vinculación competencial radica fundamentalmente en la **afectación al ámbito municipal** regulado directamente en la Ley Fundamental como una **garantía institucional**, en el entendido de que esta garantía consiste expresamente en ser parte del Sistema Nacional Anticorrupción, tal y como lo dispone el diverso artículo 113 constitucional,<sup>36</sup> en el sentido de que dicho sistema es la **instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno** competentes, **incluido** por supuesto **el municipal**, en la prevención, detección, sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en los que intervienen los servidores públicos.

<sup>35</sup> "Art. 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 periodo 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."

<sup>36</sup> "Art. 113. **El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes** en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: ..."



Aunado a lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,<sup>37</sup> señala que **los entes públicos, en sus tres órdenes jurídicos de gobierno están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas** que permiten el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, así como la actuación ética y responsable de cada servidor público.

Bajo esta perspectiva, los artículos impugnados, 142 Bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, de la Constitución del Estado de Chihuahua, **vulneran los principios de independencia y autonomía municipal**, que deben permear en este sistema, **al establecer un diseño institucional que no permite garantizar de manera efectiva el combate a la corrupción**, impidiendo además con ello al Municipio cumplir con los objetivos, finalidades y obligaciones que la Constitución General de la República, les impone en esta materia, con lo cual se afecta invariablemente la esfera competencial del Municipio, tal y como lo señala el Municipio actor en su demanda de controversia constitucional. En este punto, resulta aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno, número P./J. 42/2015, que lleva por título y subtítulo: "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."<sup>38</sup>

Atento a lo anterior, **el Constituyente Local está definiendo cuestiones que le competen de manera exclusiva a la autoridad municipal**, máxime que como ya se precisó en líneas anteriores, la instancia de coordinación que demanda el Sistema Nacional Anticorrupción a los diferentes niveles de gobierno, entre ellos, el Municipio, **deberá cumplir con los principios constitucionales de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad**, sin que ello signifi-

<sup>37</sup> Artículo 5. Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

**"Los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público."**

<sup>38</sup> El referido criterio jurisprudencial lleva por texto: "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología,



que que sea una instancia diversa a la que le corresponde asegurar **de qué manera la autoridad municipal misma debe definir, en su esfera de atribuciones**, la manera en cómo está obligada a asegurar dichos principios, de donde se sigue que **efectivamente existe una transgresión a su esfera competencial**.

De igual forma, debe destacarse que existen leyes federales y estatales que aplican al Municipio, pero **están acotadas de manera expresa a las disposiciones que están en el artículo 115, fracción II**,<sup>39</sup> particularmente, sobre

---

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

<sup>39</sup> "Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,



## cuál es el contenido de las leyes locales en relación con la autonomía municipal.

Incluso, el Tribunal Pleno, ha determinado el ámbito de aplicación de las leyes locales en cuanto al **objetivo y alcance de las bases generales de la administración pública municipal**; en otras palabras, se han analizado estas leyes estatales en cuanto a la materia y alcances de **cómo puede regular el legislador local las funciones esenciales de los órganos municipales**, que corresponden al Ayuntamiento, **específicamente a los síndicos, pero sin interferir en la organización que constitucionalmente corresponde al Municipio**. En esa virtud, el hecho de que las materias de **control, fiscalización del presupuesto, anticorrupción, así como la materia de responsabilidades administrativas**, no se encuentren enunciadas en la fracción II del artículo 115 de la Norma Fundamental, como bases generales de la administración pública municipal y, por el contrario, **sí se establezca en términos del diverso numeral 113 constitucional, que se trata de aspectos que corresponde regular a los**

---

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."



**tres órdenes de Gobierno –Federación, Estados y Municipios– en su respectivo ámbito competencial genera una transgresión al principio de autonomía municipal.** Al respecto, resulta aplicable el **criterio jurisprudencial** del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, **de número P/J. 129/2005**, que lleva por rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."<sup>40</sup>

No se soslaya que con posterioridad a la publicación de las normas reclamadas, el treinta de agosto de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado Chihuahua **emitió un diverso decreto, publicado el trece de junio de dos mil**

<sup>40</sup> El citado criterio jurisprudencial lleva por texto: "La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de 'bases normativas' utilizado en el texto anterior, por el de 'leyes en materia municipal', modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, 'las bases generales de la administración pública municipal' sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último."



**dieciocho**, conforme al cual determinó que la "... **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha dieciocho de julio de dos mil dieciséis, **será el ordenamiento rector en todo el territorio del Estado ...**"; aspecto que significa que la funcionalidad de las sindicaturas municipales están regladas en bloque directamente por lo que prevé la ley general en los siguientes términos:

Decreto No. LXV/ABLEY/0794/2018 XII P.E. (publicado el 13 de junio de 2018)

"La Sexagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado de Chihuahua, reunida en su duodécimo periodo extraordinario de sesiones, dentro del segundo año de ejercicio constitucional.

"Artículo primero. **Se abroga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua**, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 17 de mayo de 1989.

"Artículo segundo. La Sexagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado, **declara que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2016, será el ordenamiento rector en todo el territorio del Estado**, en virtud de la abrogación de la ley estatal en la materia.

"Artículo tercero. **Toda referencia que se haga, dentro del marco jurídico local, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, deberá entenderse hecha a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**"

No obstante, como la aplicación directa de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el orden jurídico local de Chihuahua, es decir, sin una ley que pormenore y ajuste su aplicación a las especificidades de la legislación de esa entidad federativa, **genera una inseguridad jurídica** para saber con precisión **cómo es que funcionarán las sindicaturas en su carácter de órganos internos de control**, de ahí que se considere que el vicio de inconsti-



tucionalidad consistente en la **falta de imparcialidad y confiabilidad técnica** resulta también **fundado** y no se supere con lo previsto en la citada Ley General, por el contrario se **agrava** con dicha implementación legislativa del Constituyente Local.

En otro orden de ideas, en cuanto al argumento del Municipio actor de que las modificaciones a los dispositivos constitucionales locales impugnados, vulneran lo dispuesto en los artículos 109 y 113 de la Constitución General de la República, en lo tocante al **Sistema Nacional Anticorrupción**, resulta igualmente **fundado**, en atención a los siguientes razonamientos.

En efecto, la reforma a los artículos citados, tiene por objeto ajustar el marco normativo estatal a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción. Lo anterior en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio<sup>41</sup> de dicho decreto de reformas en el que se dispuso que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debían, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes. Por lo anterior, la reforma al artículo 113 constitucional estableció las bases mínimas de dicha reforma, las cuales son desarrolladas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, el precepto constitucional citado, contempló la obligación expresa de las entidades federativas **para establecer sistemas locales anticorrupción**.

Con el objeto de cumplir con el mandato constitucional antes referido, el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el decreto de reformas constitucionales número LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E. y particularmente, en sus artículos 142 Bis y 170, se dispuso que el síndico municipal **además** de tener la función de

---

<sup>41</sup> "Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio del presente decreto."





vigilancia de la hacienda pública, función que tenía encomendada previamente a la reforma, tendría a su cargo el **Control Interno** del Municipio y determinó por ello incorporarlo a lo que denominó el "Sistema Estatal de Fiscalización".<sup>42</sup> Asimismo, en virtud de dicha reforma, en el artículo 178 impugnado, el Congreso Local exceptuó al síndico de las prohibiciones exigidas para ocupar el cargo de contralor interno en dicha entidad federativa, como son las relativas a no haber sido candidato, ni dirigente de algún partido político en los cinco años anteriores a su designación, ni ser parte de un partido político durante su encargo y ni tampoco desempeñar otro empleo cargo o comisión.

Ahora bien, como lo precisan las partes en esta controversia, la reforma a la Constitución Federal en análisis y su ley general, no especifican si los síndicos municipales pueden desempeñar las funciones de Contraloría Interna en los Municipios y con ello formar parte del sistema local, sino que la reforma únicamente instruye a las Legislaturas Estatales para que legislen y establezcan sistemas locales anticorrupción.

En efecto, la reforma a nivel federal modificó diversos artículos de la Constitución y en la parte que interesa para efectos de la presente resolución, se reformaron los artículos 73 y 113 constitucional, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y contemplar entre otros aspectos las bases mínimas a las que deberá ajustarse su reglamentación e implementación. Al respecto, el artículo 113 constitucional dispone lo siguiente:

---

<sup>42</sup> El artículo 113 constitucional hace referencia a la obligación de las entidades federativas de establecer Sistemas Locales Anticorrupción. Asimismo, dispone que el Sistema Nacional Anticorrupción tendrá tareas de coordinación en dos rubros fundamentales a saber: La prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción y la fiscalización y el control de los recursos públicos. Por su parte, el artículo 3, fracciones XII y XIII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción hace referencia a la existencia de un Sistema Nacional de Fiscalización y al definir qué debe comprenderse como sistema local señala que deben comprenderse a los sistemas anticorrupción de las entidades federativas a que se refiere el capítulo V, del título segundo de la referida ley.



**"Art. 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:**

"El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

"I. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

**"II. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:**

**"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;**

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;



"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas.

**"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."**

De acuerdo al contenido del artículo citado, la reforma constitucional creó un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno competentes en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; así como para fiscalizar y controlar los recursos públicos. Como se advierte de lo anterior, las funciones encomendadas al sistema resultan de gran relevancia para el adecuado y eficiente desarrollo de la función pública, la prevención y combate a la corrupción, ya que se le encomienda la coordinación de dos aspectos vinculados con el combate a la corrupción, como son las responsabilidades administrativas y la fiscalización.

Asimismo, el precepto constitucional impone el deber a los Estados, de crear **sistemas locales anticorrupción**, que al igual que el Sistema Nacional, tienen por objeto coordinar a las autoridades locales competentes **en la pre-**



## vención, detección de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Ahora bien, para el diseño de dichos sistemas locales **se deben considerar las bases mínimas contenidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.** Al respecto, el artículo 1<sup>43</sup> de la ley general dispone que busca establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 constitucional, con el objeto de que las autoridades competentes, prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. En el mismo tenor, en el capítulo V de la ley, denominado "De los sistemas locales", el legislador federal dispuso el marco general al que deberán ajustarse los sistemas locales; precisando en el artículo 36, fracción I, que éstos deberán contar con **una integración y atribuciones equivalentes a las que dicha ley otorga al Sistema Nacional.**<sup>44</sup>

En razón de lo anterior, considerando que de acuerdo a los preceptos citados, **los sistemas locales contarán con una integración y atribuciones equivalentes a las que tiene el Sistema Nacional,** a continuación, se realiza un comparativo respecto a la integración del Sistema Nacional y el Sistema Local en el Estado de Chihuahua, tomando como punto de partida el diseño definido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>43</sup> "Artículo 1. La presente ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción."

<sup>44</sup> "Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:  
"I. **Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.**"



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Chihuahua
<p><b>Artículo 113, fracción. I.</b> El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Titular de la Auditoría Superior de la Federación</li><li>• Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</li><li>• Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del Control Interno</li><li>• Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</li><li>• Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. constitucional</li><li>• Un representante del Consejo de la Judicatura Federal</li><li>• Un representante del Comité de Participación Ciudadana."</li></ul>	<p><b>Artículo 187, párrafo A, fracción I.</b> Un Comité Coordinador que estará conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Un representante del Comité de Participación ciudadana, quien lo presidirá.</li><li>• Titular de la Auditoría Superior del Estado</li><li>• Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</li><li>• Titular de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo</li><li>• Titular del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa</li><li>• La persona que presida el organismo autónomo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Público; y,</li><li>• Un representante del Consejo de la Judicatura.</li></ul>

Hasta lo aquí expuesto, se observa que la integración del Sistema Local Anticorrupción en el Estado de Chihuahua, tiene una composición **equivalente** a la que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción, conforme al texto de la Constitución Federal. No obstante, el motivo de disenso principal del Municipio actor en esta controversia, radica en que el Congreso Estatal al legislar e intentar replicar el sistema al ámbito local, **ingresa como un integrante más del sistema estatal de fiscalización al síndico municipal y lo dota de facultades de control interno dentro del Ayuntamiento**, lo cual en su opinión contraviene diversos principios de la reforma, en particular porque considera que **la función de contraloría debe ser desempeñada por un funcionario con experiencia técnica y con independencia, requisitos que no cumple por su propia naturaleza un síndico municipal.**



Por las razones expuestas, es que el actor no combate el contenido del artículo 187, párrafo A, fracción I, antes transcrito, sino el contenido de los artículos 142 Bis, 170 y 178 de la Constitución Local que son los que establecen que el síndico municipal realizará funciones de contraloría y lo incorpora a lo que el Congreso Local denominó Sistema Estatal de Fiscalización.<sup>45</sup>

En consecuencia, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia anticorrupción no establece alguna prohibición expresa para que el síndico pueda desempeñar las funciones de contralor y ser incorporado al sistema estatal creado por la reforma; de ahí que para estar en posibilidad de determinar si los artículos impugnados son acordes con el texto de la Constitución Federal, resulta indispensable desentrañar el sentido y alcance de la reforma constitucional en materia anticorrupción. Al respecto, resulta ilustrativo el criterio de este Alto Tribunal que a continuación se cita:

"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. **Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor.** Así, el **método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al código político, así como la finalidad de su inclusión,** lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se

<sup>45</sup> La creación del Sistema Estatal de Fiscalización no fue controvertida por el Municipio actor, sino únicamente controvierte que se otorgue al síndico municipal la calidad de contralor interno.



cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico."<sup>46</sup>

En las relatadas circunstancias, a continuación, se transcribe un extracto del dictamen de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia anticorrupción, en el que se dispuso:

"Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el **Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno** competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"...

**"El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno** al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el **combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.**

"...

"Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, **no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción,** sea que éstas deriven del

<sup>46</sup> Novena Época. Registro digital: 196537. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, abril de 1998, materia constitucional, tesis P. XXVIII/98, página 117.



ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

"...

"Así, por primera vez en México, contaremos con un **sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.**

"...

"De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: **las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción**, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. **Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.**

"...

"Como ya ha sido expuesto, **el sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción.** No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."

Asimismo, durante el proceso legislativo se hizo énfasis en lo siguiente:





"También **cabe señalar que en el ámbito estatal y municipal**, las entidades federativas deberán prever **que todo ente público cuente con un órgano interno de control** con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autoridad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito."<sup>47</sup>

De manera adicional, acorde con la importancia de dicha reforma, el Congreso de la Unión incluyó en la Constitución Federal, una serie de principios, valores y reglas que deben considerarse para hacer efectivo el cumplimiento de la misma, entre las que destacan los requisitos para aquellos ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo dentro del Comité de Participación Ciudadana, así como los requisitos y prohibiciones establecidos para quienes aspiren a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, el cual forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción; contemplados previamente en los artículos 79, párrafo antepenúltimo y 95 de la Carta Fundamental.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Página 433 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

<sup>48</sup> Art. 79. ...

"La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de **legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad**.

"...

**"Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia."**

"Art. 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro



Dichos artículos establecen entre otros aspectos, que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de **legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad** y prohíben a quien aspire a desempeñar el cargo de auditor superior de la Federación, **formar parte de algún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión**, salvo aquellos cargos no remunerados; mientras que el artículo 95 establece requisitos como los de **ciudadanía, edad, gozar de buena reputación, la residencia, no haber sido senador, diputado, titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa durante el año previo al día de su nombramiento, así como la eficiencia, la capacidad y probidad**.

Por su parte, en el artículo 116, fracción II, párrafo antepenúltimo,<sup>49</sup> de la Constitución Federal, expresamente se dispuso que el titular de la entidad de fiscalización de cada Estado, deberá **contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades**.

Como se observa, es evidente el interés del Constituyente Permanente en garantizar que quien ocupe cargos de esa naturaleza, **cuenta con un perfil idóneo e independiente para su desempeño**, dada la trascendencia de la función que desarrollan, pues **se trata de la fiscalización de recursos públicos y la investigación de responsabilidades administrativas**.

Asimismo, se hizo patente su interés por tutelar que dicha función se desarrolle con **autonomía técnica**. Al respecto, debe destacarse, que incluso di-

---

que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

"V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

<sup>49</sup> El artículo 116, fracción II, párrafo séptimo: "**El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas, será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las Legislaturas Locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.**"



chas prohibiciones son retomadas por el artículo 178 de la Constitución Local aquí impugnado, sin embargo, el Constituyente Local del Estado de Chihuahua **decidió exceptuar al síndico del cumplimiento de dichos requisitos y prohibiciones**, posiblemente conociendo, que dada la naturaleza de un síndico municipal, al ser un funcionario electo por la vía popular, se ubicaría en alguna de las prohibiciones de carácter constitucional para desempeñarse a su vez como contralor.

Si bien el párrafo desarrollado con anterioridad respecto a los requisitos y prohibiciones, es aplicable al cargo de auditor superior de la Federación, dicha función se encuentra estrechamente vinculada con la función de control, pues ambas, fiscalización y control se encuentran inmersas en el Sistema Nacional y en el Sistema Local, máxime que comparten un objetivo común, consistente en la prevención y sanción de los hechos de corrupción; bajo esta tesitura, es constitucionalmente válido exigir que los servidores públicos y los ciudadanos que formen parte del sistema, desarrollen su función con total **independencia, imparcialidad y capacidad técnica**.

Además, no debe perderse de vista que la función de control encuentra sustento en la Ley Fundamental, la cual establece la obligación a cargo de los entes públicos estatales, **municipales** y de la Ciudad de México, de **contar con órganos internos de control**, que tendrán las mismas funciones que se encomiendan a los órganos de control federal, funciones entre las que destacan **la prevención, corrección e investigación de actos u omisiones que pueden constituir responsabilidades administrativas e incluso también pueden sancionar y revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos**, lo anterior de conformidad con el artículo 109, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> "Art. 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. ...

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades



De los preceptos constitucionales y legales antes transcritos, así como de la exposición de motivos de la reforma constitucional anticorrupción, es posible desprender en síntesis, los siguientes principios y obligaciones a cargo de las entidades federativas para regular la materia en análisis:

1. Se crea un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de **coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en materia de responsabilidades y hechos de corrupción, así como en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

2. **Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.**

3. **Los Sistema Locales Anticorrupción tendrán una integración y atribuciones equivalentes a las que la ley otorga al Sistema Nacional.**

4. Las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino que funcionará como un **sistema integral** articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción.

5. El sistema será integral y **transversal, alejado de intereses personales.**

6. El sistema pretende **homologar** acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de **integridad pública y combate a la corrupción.**

---

administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

**"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y..."**



Como se observa, el legislador federal pretende que el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción, se lleve a cabo atendiendo a los principios de unidad, integralidad, homologación, transversalidad, debiendo estar alejado de intereses personales, tutelando en todo momento la **independencia y autonomía en el ejercicio de dichas funciones.**

Por ello, tomando en cuenta la transversalidad a la que alude la propia reforma y considerando que conforme a la Constitución y la Ley General Anticorrupción los Sistemas Locales se integrarán y tendrán atribuciones similares a las del Sistema Nacional, debe interpretarse que los requisitos establecidos para cargos similares como son los del Auditor Superior de la Federación, así como los del contralor interno, requisitos que incluso son retomados por el artículo 178 constitucional impugnado, pretenden tutelar que la función desarrollada por los contralores y auditores, **se desenvuelva con estándares de independencia e imparcialidad, así como capacidad técnica;** razón por la cual el síndico municipal no puede ser a su vez contralor interno del Municipio, toda vez que el síndico es un integrante constitucional del Ayuntamiento electo popularmente, de donde se sigue **que no le es exigible la pericia técnica y la experiencia necesaria en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades que sí le son exigibles a cualquier ciudadano que aspire a ser el contralor del Municipio,** habida cuenta que existen diferencias sustanciales en relación con la naturaleza de sus funciones que desempeñan uno y otro.<sup>51</sup>

En otras palabras, el Constituyente Local en su diseño le impone requisitos adicionales al partido político que postule en alguna fórmula o planilla como al ciudadano que aspire al cargo popular de síndico, que cuente con experiencia adicional en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades, mientras que por otra parte torna nugatorio los requisitos constitucionales que

<sup>51</sup> Artículo 36 B del Código Municipal para el Estado de Chihuahua en el cual se establecen las funciones generales de los síndicos municipales.

"Artículo 36 B. El síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz, pero sin voto;

"II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

"III. Revisar que el ejercicio del gasto se realice llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;



sí le son exigibles a un aspirante al cargo de contralor o auditor, pues desde el propio texto de los artículos 79 y 116 de la Constitución Federal, se advierte que la función de control, inspección y vigilancia de los recursos públicos se debe realizar bajo los principios de legalidad, definitividad, **imparcialidad y confiabilidad**, en la inteligencia de que con la inclusión de los síndicos municipales al sistema estatal de fiscalización, se desconoce por completo la prohibición de que **los aspirantes no sean integrantes de algún instituto político**.

En razón de lo anterior, si bien la reforma constitucional no prohíbe o establece expresamente que el síndico municipal pueda ocupar el cargo de contralor interno en el Municipio, la prohibición debe derivarse de los principios constitu-

"IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales o cualquier otro ingreso sea enterado a la tesorería, previo certificado de ingresos;

"V. Asistir a las visitas de inspección que realicen la Auditoría Superior del Estado o de la Federación, o la Contraloría del Estado, e informar de los resultados obtenidos al Ayuntamiento;

"VI. Vigilar que oportunamente se remita al Congreso la cuenta pública municipal;

"VII. Vigilar la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;

"VIII. Vigilar el régimen de propiedad de los bienes inmuebles municipales;

"IX. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones previstos en las leyes respectivas, como observador;

"X. Verificar que los funcionarios públicos y empleados del Municipio cumplan con la formulación de su declaración patrimonial;

"XI. Revisar la situación de los rezagos fiscales para que éstos sean liquidados y cobrados;

"XII. Asociarse a cualquier comisión encomendada a los regidores cuando la importancia de la misma y los intereses del Municipio, así lo ameriten;

"XIII. Conocer de las condonaciones o reducciones de créditos fiscales que realicen el tesorero o el presidente municipal; y,

"XIV. Nombrar y remover libremente a sus colaboradores, previo informe que proporcione al Ayuntamiento. La opinión de éste en ningún caso será vinculante;

"XV. Solicitar datos, informes y documentación en general a fin de hacer las compulsas necesarias con las empresas o entidades, privadas o públicas, participantes en las actividades que se revisan;

"XVI. Elaborar y remitir con oportunidad al Ayuntamiento, el proyecto de presupuesto de la sindicatura, para la discusión, modificación en su caso, y aprobación por el Cabildo de la partida presupuestal correspondiente;

"XVII. Asistir y acreditar los cursos de capacitación y formación que instrumente e imparta el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia del ramo correspondiente, una vez que el Instituto Estatal Electoral le haga entrega de la constancia que lo acredite como tal y antes de tomar posesión de su cargo;

"XVIII. Las demás que establezcan las leyes y reglamentos."



cionales desarrollados con antelación, por lo que los artículos impugnados por el Municipio, **resultan contrarios al texto de la Constitución Federal.**

En este sentido, se estima **fundado** el concepto de invalidez por el cual el Municipio sostiene que al síndico se le equipara al contralor interno de dicha entidad, con todas las atribuciones de un integrante más del sistema estatal anticorrupción y al titular del órgano interno de control como un integrante constitucional adicional al Ayuntamiento con conocimientos y experiencia que no le son exigibles al resto de los munícipes que son elegidos popularmente (presidente municipal y regidores); de tal suerte que el texto de los artículos 142 Bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, párrafo último, impugnados resultan contrarios a lo dispuesto en los numerales 79, 113, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el síndico del Municipio de Juárez no debe desempeñar las funciones de contralor interno, con efectos únicamente en la esfera de atribuciones del Municipio actor, lo anterior atendiendo al contenido del artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de su ley reglamentaria que contemplan que únicamente tendrán efectos entre las partes. Al efecto resulta aplicable en lo conducente el siguiente criterio jurisprudencial:

"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 obli-**



**gación 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.<sup>52</sup>

SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las declaraciones de invalidez **de los artículos 142 Bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, párrafo último**, del Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el número 69 del Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, surtirá sus efectos únicamente entre las partes de esta controversia constitucional, por lo que dicho decreto será inaplicable exclusivamente al Municipio actor en términos del considerando sexto a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 142 Bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando sexto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, de conformidad con lo establecido en el considerando séptimo de esta determinación.

<sup>52</sup> Novena Época. Registro digital: 194295. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 9/99, página 281.





TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas.

**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, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo de la controversia constitucional, consistente en declarar la invalidez de los artículos 142 Bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha enti-



dad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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 del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

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.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), P./J. 129/2005 y P./J. 104/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, octubre de 2005, página 2067, con número de registro digital: 176949 y XX, octubre de 2004, página 1817, con número de registro digital: 180374, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 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 18 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA SÍNDICA MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE 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. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL NO HABER TENIDO PARTICIPACIÓN EN LOS ACTOS IMPUGNADOS.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CAUSA DE PEDIR.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (ARTÍCULO 13 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE BIENES DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (APLICACIÓN DEL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 13 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE BIENES, 26, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE EN MATERIA DE FUSIONES, DIVISIONES, FRACCIONAMIENTOS, CONDOMINIOS Y CONJUNTOS URBANOS, 16, 17 Y 37 BIS DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VII. HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA CONFORME AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**



**VIII. HACIENDA MUNICIPAL. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS.**

**IX. HACIENDA MUNICIPAL. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES.**

**X. HACIENDA MUNICIPAL. ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN EL ESTABLECIMIENTO DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES.**

**XI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIO DEL EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE LA INTEGRAN.**

**XII. HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.**

**XIII. HACIENDA MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA DESTINAR INMUEBLES ESTATALES PARA SERVICIO PÚBLICO O USO COMÚN, NO INCIDE EN ALGUNA DE LAS GARANTÍAS JURÍDICAS DE CONTENIDO ECONÓMICO, FINANCIERO Y TRIBUTARIO RECONOCIDAS POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL EN FAVOR DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 13 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE BIENES DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XIV. HACIENDA MUNICIPAL. LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE PREVÉN CUESTIONES DE FORMA PARA TRÁMITES DE ESTUDIO DE IMPACTO URBANO CON PROCEDIMIENTOS A CARGO DE UNA DEPENDENCIA DE GOBIERNO DEL ESTADO, ASÍ COMO LA MODIFICACIÓN A LOS PROGRAMAS AL USO O DESTINO DEL SUELO, NO INCIDE EN ALGUNA DE LAS GARANTÍAS JURÍDICAS DE CONTENIDO ECONÓMICO, FINANCIERO Y TRIBUTARIO RECONOCIDAS POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL EN**



**FAVOR DE AQUÉLLA (ARTÍCULOS 16, 17 Y 37 BIS DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XV. HACIENDA MUNICIPAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PREVÉ LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN QUE DEBEN PROPORCIONARSE PARA LA OBTENCIÓN DE UNA FUSIÓN O DIVISIÓN DE INMUEBLES ANTE LA DEPENDENCIA DE GOBIERNO DEL ESTADO RESPECTIVA, NO DESCONOCE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES QUE LA TUTELAN (ARTÍCULO 26, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS EN MATERIA DE FUSIONES, DIVISIONES, FRACCIONAMIENTOS, CONDOMINIOS Y CONJUNTOS URBANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 96/2018. MUNICIPIO DE ZACATEPEC, MORELOS. 3 DE AGOSTO DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN.

Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el **día tres de agosto de dos mil veinte**.

**VISTOS**, para resolver, los autos de la controversia constitucional interpuesta por el Municipio de Zacatepec, Morelos, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, respecto de la norma y acto que se precisarán en el cuerpo de la presente ejecutoria, y

**RESULTANDO:**

**(1) I. Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el dos de mayo de dos mil dieciocho <sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia

<sup>1</sup> Fojas 1 a 8.



de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Georgina Velázquez González, en su carácter de síndica del Municipio de Zacatepec, Morelos, promovió controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, de quienes reclama lo siguiente:

#### NORMA GENERAL.

Decreto publicado en el Periódico Oficial "TIERRA Y LIBERTAD", órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 16 de marzo del 2018, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos; del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos y del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Ordenamiento Territorial; por el que se reforman los artículos 16, 17 y 37 Bis del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de ordenamiento territorial; se reforma el artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos; así como los requisitos para la tramitación de una fusión o división que señala el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos en su fracción III; por los que se invade la competencia de los Municipios.

#### ACTO.

A) La aplicación del Decreto publicado en el Periódico Oficial "TIERRA Y LIBERTAD", órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 16 de marzo del 2018, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos; del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos y del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Ordenamiento Territorial; por el que se reforman los artículos 16, 17 y 37 Bis del Reglamento



de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de ordenamiento territorial; se reforma el artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos; así como los requisitos para la tramitación de una fusión o división que señala el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos en su fracción III; todo ello en contravención al artículo 115 Constitucional Federal.

**(2) II. Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló que la norma y acto que combate transgreden el artículo 115, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**(3) III. Antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demanda.** La parte actora manifestó, en esencia, como antecedentes los siguientes:

- El diez de junio de dos mil quince fue expedida la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento del Municipio de Zacatepec, Morelos, por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana para el periodo comprendido de dos mil dieciséis al dos mil dieciocho.

- El uno de enero de dos mil dieciséis se llevó a cabo la primera sesión ordinaria del Ayuntamiento en la que, entre otras cuestiones, el presidente municipal asumió posesión del cargo.

- El dieciséis de marzo de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos; del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos y del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Ordenamiento Territorial.

**(4) IV. Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Municipio actor sostiene, en esencia, que la decisión de las demandadas le impide percibir recursos



propios, lo que implica un retroceso económico, pues es insuficiente el activo con que cuenta para cubrir las necesidades, tales como, pago del agua, luz y otros; de modo que es indebido que el Estado absorba esos ingresos, invadiendo su competencia para recaudar, lo que merma su autonomía financiera.

(5) La norma general y el acto cuya invalidez se demanda son contrarios al artículo 115 de la Constitución Federal, pues el Constituyente Permanente dotó a los Municipios de autonomía y libertad hacendaria para disponer de forma directa de sus recursos, en específico, decidir sobre fusiones, divisiones, fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos, por tanto, le corresponde su actividad, así como verificar la viabilidad y, en consecuencia, determinar el pago de los particulares.

(6) La facultad de manejar libremente la hacienda, así como formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, la creación y administración de reservas territoriales, el autorizar y controlar la utilización del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, comprendidos en el artículo 115, fracciones IV y V, de la Constitución Federal, han sido motivo de estudio por ese Alto Tribunal, estableciendo un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: el principio de libre administración de la hacienda municipal; el principio de ejercicio directo de los recursos que integran su hacienda; el principio de integridad de los recursos; el derecho a percibir contribuciones; el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; la facultad de los Ayuntamientos para que, en su ámbito territorial, propongan a las Legislaturas Estatales, las cuotas y tarifas aplicables 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; y la facultad para proponer sus leyes de ingresos.

(7) Así, por lo general, la hacienda municipal está sujeta a un régimen de libre administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que estipula al Municipio como un ente de carácter público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con la libertad de administrar e integrar su hacienda.





(8) De manera que la ley, cuya invalidez se demanda, invade la hacienda municipal, pues no existe precepto que faculte a las autoridades estatales a menoscabar el erario público municipal con el objeto de intervenir en las percepciones que forman parte de los recursos propios generados por sí mismos.

(9) **IV. Turno.** Por acuerdo de tres de mayo de dos mil dieciocho,<sup>2</sup> el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 96/2018 y, por razón de turno, se designó al Ministro Eduardo Medina Mora como instructor del procedimiento.

(10) **V. Prevención.** Atento a lo anterior, mediante proveído del día siguiente,<sup>3</sup> el Ministro instructor requirió al promovente a efecto de que precisara las porciones normativas y, en su caso, los actos de aplicación que le causan afectación, el cual fue notificado en su residencia oficial el once de mayo de dos mil dieciocho,<sup>4</sup> sin haberlo desahogado.

(11) **VI. Admisión.** No obstante lo anterior, el veintidós de mayo de dos mil dieciocho,<sup>5</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Morelos, a quienes instruyó para que formularan su contestación de demanda; y dio vista a la Procuraduría General de la República a efecto de que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera; además, ordenó formar el cuaderno relativo al incidente de suspensión solicitado.

(12) **VII. Contestación del Poder Legislativo Local.** Mediante oficio recibido el trece de julio de dos mil dieciocho<sup>6</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la vicepresidenta de la mesa directiva del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda y manifestó,

<sup>2</sup> Foja 20.

<sup>3</sup> Fojas 21 a 23.

<sup>4</sup> Foja 41.

<sup>5</sup> Fojas 51 a 53.

<sup>6</sup> Fojas 93 a 95.



esencialmente, que por lo que hace a las normas generales impugnadas no tuvo participación alguna al ser expedidas por el gobernador del Estado.

(13) Además, señaló que el Municipio actor carecía de interés legítimo para promover controversia constitucional, por no existir afectación alguna en su esfera de atribuciones cuya observancia pudiera ser exigible ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; de suerte que, estimó se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia.

(14) **VIII. Contestación del Poder Ejecutivo Local.** Mediante oficio presentado el dos de agosto de dos mil dieciocho<sup>7</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, contestó la demanda que dio origen al presente medio de control constitucional.

(15) Dentro del documento en cita expresó, medularmente, que el Municipio actor carece de legitimación en la controversia constitucional, toda vez que el Poder Ejecutivo no ha realizado acto alguno que invada o afecte su órbita de competencia; resultando aplicable la tesis 2a./J. 75/97, de rubro: "LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.". A su vez, la autoridad estatal carece de legitimación pasiva, porque los actos demandados se emitieron en ejercicio de sus facultades y atribuciones legales y constitucionales.

(16) El Municipio actor omite señalar con precisión los preceptos del Decreto impugnado que le causan perjuicio y, como se aprecia del único concepto de invalidez hecho valer, se limita a transcribir el artículo constitucional que estima vulnerado, así como los estudios que, al respecto, ha hecho ese Alto Tribunal; pero en modo alguno expone por qué el Poder Ejecutivo Estatal invade su ámbito competencial, es decir, no expresa, los motivos por los que, en su concepto, se causa un perjuicio a la hacienda municipal.

<sup>7</sup> Fojas 118 a 135.



**(17)** Si bien en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia, en todos los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios, lo cierto es que debe acreditarse que los actos impugnados son susceptibles de causar una afectación al actor deviene en una carga procesal de éste, conforme a la tesis 1a. CXXIX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR."

**(18)** En ese sentido, alega que la controversia constitucional es improcedente, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.

**(19)** Además, sostiene que, en el caso concreto, no estamos en presencia de una afectación real, objetiva, cierta, presente e inminente que pudiera restringir el ámbito competencial del Municipio, conforme a lo estipulado en la Constitución Federal; en ese sentido, al no acreditarse un principio de agravio, deviene improcedente el medio de control constitucional, teniendo aplicación las tesis P./J. 50/2004 y 1a. CXVIII/2014 (10a.), de rubro, título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN." e "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."

**(20)** Afirma que no se causa perjuicio alguno al Municipio actor, pues el Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado, conforme a su artículo 1, tiene por objeto establecer las bases de organización al interior de la administración pública estatal para regular el registro, destino, administración, control, posesión, uso, aprovechamiento y desincorporación de los bienes del Estado, teniendo aplicación únicamente para las secretarías, dependencias y



entidades de la administración pública estatal, no para el Municipio actor; es decir, el destino que regula el reglamento en cuestión, corresponde a la asignación que realiza el Ejecutivo Local de los inmuebles del Estado, en el entendido de que el destino de los inmuebles no transmite la propiedad, ni otorga derecho real alguno, así como tampoco releva la realización de diversos trámites administrativos, incluso, a nivel municipal.

**(21)** La misma suerte deberá correr el acto impugnado, por ser inexistente; además, no puede haber aplicación alguna del Decreto impugnado, dado que, conforme a la naturaleza del mismo, sólo se establecen algunas consideraciones para aquellos casos en que el Municipio tramite una fusión o división, o bien, efectúen una modificación a los programas establecidos en el artículo 32 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado; en ese sentido, debe sobreseerse, con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.

**(22)** Por otro lado, respecto de los argumentos de invalidez, sostiene que, conforme al artículo 10, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, es facultad del gobernador expedir los reglamentos sobre las leyes que emita el Congreso de la entidad y vinculadas con las materias de competencia; en el caso, la Ley de General de Bienes y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, ambas del Estado, establecen en sus disposiciones transitorias la obligación a cargo del gobierno de llevar a cabo la expedición de los reglamentos impugnados.

**(23)** Además, en términos del párrafo tercero del referido precepto, los reglamentos cuentan con el refrendo del secretario de despacho con facultades en las materias involucradas, por lo que se sostiene la constitucionalidad de la expedición, promulgación y publicación del Decreto impugnado, toda vez que es competencia exclusiva de la autoridad estatal.

**(24)** Asimismo, la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo Local, se encuentra limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, como se advierte de las tesis P./J. 79/2009 y P./J. 30/2007, de rubros: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES" y "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.";



de modo que, el proceso para la emisión del Decreto que se controvierte llevó a cabo su expedición, promulgación y publicación, sin que tales actos hayan sido motivo de impugnación por vicios propios.

**(25)** El Decreto tiene como finalidad generar normas que garanticen el derecho a un ambiente sano y asegurar que los proyectos realizados por el Estado o los Municipios se ven beneficiados por la mejora regulatoria y la simplificación administrativa, contando con disposiciones claras en la materia.

**(26)** Respecto al Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado, en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos, así como de ordenamiento territorial, no se afecta la atribución de la autoridad municipal para otorgar las autorizaciones de fusiones, divisiones, condominios, fraccionamientos, conjuntos urbanos y sus modificaciones, respecto de los predios ubicados en su territorio y, por ende, la percepción de los derechos u otras contribuciones generadas con motivo de la aprobación, autorización y supervisión a su cargo.

**(27)** Siendo que la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos y la Ley de Ingresos de cada Municipio no han sido objeto de reforma, ni tampoco se generaron provisiones o exenciones fiscales; de manera que las afirmaciones del demandante son infundadas, porque ninguna disposición del Decreto impugnado va encaminada a afectar los recursos que, en la materia, tiene derecho a percibir el actor; además de que ello no resultaría jurídicamente posible, dados los principios y límites de la facultad reglamentaria.

**(28)** Las reformas a los reglamentos en cuestión tienen como único objeto eliminar la incertidumbre en la interpretación y aplicación de los instrumentos de planeación urbano vigentes, para proporcionar un desarrollo sustentable y establecer una regulación homogénea en el Estado, y permitir la prevalencia, en su caso, del uso de suelo más acorde a los proyectos públicos, en beneficio del interés social.

**(29)** Tomando en consideración que los programas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano vigentes en el Estado señalan criterios diferentes a considerar por los Municipios para emitir una constancia de zonificación o licencia



de uso de suelo sobre predios o polígonos cuya superficie tengan asignados diversos usos o destinos de suelo (como se ejemplificó en la exposición de motivos del Decreto impugnado), se determinó que, en los casos en que se trate de proyectos de carácter público, que se desarrollen tanto por el Gobierno del Estado como por los Municipios, el polígono integrado por diversos predios colindantes entre sí, con distintos usos de suelo o destinos de suelo, cuyo propietario o poseedor sea el propio Estado o el Municipio, o bien, asociaciones civiles que tengan celebrado un convenio al efecto, se podrá acceder a las compatibilidades del uso o destino de suelo que mejor se ajuste a dicho proyecto.

**(30)** Lo anterior, porque cualquier obstáculo normativo ocasionaría afectaciones al interés social, por tratarse de una obra pública.

**(31)** Se insiste en que no existe afectación a la hacienda municipal, puesto que no se regula ningún aspecto de los ingresos municipales ni existe relación alguna con disposiciones fiscales, menos se establece que el Estado recaudará los ingresos que le corresponden al actor.

**(32) IX. Opinión de la procuradora general de la República.** La Procuraduría General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

**(33) X. Audiencia constitucional.** Agotado el trámite respectivo, el seis de septiembre de dos mil dieciocho<sup>8</sup> se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se dejó el expediente en estado de resolución.

**(34) XI. Retorno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil diecinueve,<sup>9</sup> el presidente de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar el expediente al Ministro Luis María Aguilar

---

<sup>8</sup> Foja 211.

<sup>9</sup> Foja 230.



Morales, a efecto de que continuara actuando como instructor en el presente sumario.

### CONSIDERANDO:

**(35) PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso i),<sup>10</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I,<sup>11</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>12</sup> y tercero<sup>13</sup> del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Zacatepec, Estado de Morelos, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, respecto de una norma de carácter general.

**(36) SEGUNDO. Fijación de la norma general o acto cuya invalidez se demanda.** En términos del artículo 41, fracción I,<sup>14</sup> de la ley reglamentaria de la

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

"...

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

<sup>11</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>12</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"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; ..."

<sup>13</sup> **"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>14</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



materia, es necesario fijar de manera precisa las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

**(37)** Para ello, este Alto Tribunal ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, interpretándola en un sentido congruente con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada; de conformidad con la jurisprudencia P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>15</sup>

**(38)** Pues bien, con motivo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Reglamentos de la Ley General de Bienes y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, ambos del Estado de Morelos, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, el Municipio impugna:

<sup>15</sup> De texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener 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; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536.





a) El artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos;

b) Los artículos 16, 17 y 37 Bis del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de ordenamiento territorial;

c) El artículo 26, fracción III, del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos y,

d) La aplicación del Decreto de referencia.

(39) En este sentido, debe estimarse como infundado lo alegado por el Poder Ejecutivo Estatal en cuanto a que el Municipio omite señalar con precisión los preceptos del decreto impugnado que le causan perjuicio, pues, de la lectura de la demanda, particularmente, del apartado correspondiente a la norma general cuya invalidez se demanda, se advierte que el Municipio sí se refiere expresamente a determinados artículos.

(40) TERCERO. **Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

(41) Para emprender el análisis atinente debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 21, fracción II,<sup>16</sup> de la ley reglamentaria de la materia, que prevé que, cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda podrá promoverse en dos momentos, a saber, dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente:

<sup>16</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

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



- A la fecha de su publicación, y
- Al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé origen al medio de control constitucional.

(42) Pues bien, en el caso, el decreto que contiene los artículos controvertidos por el Municipio actor fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el viernes dieciséis de marzo de dos mil dieciocho,<sup>17</sup> de modo que el plazo legalmente previsto para la presentación de la demanda transcurrió del **martes veinte de marzo al lunes siete de mayo de dos mil dieciocho**.

(43) Debiendo descontar de dicho plazo el sábado diecisiete, domingo dieciocho, lunes diecinueve, miércoles veintiuno, sábado veinticuatro, domingo veinticinco y del miércoles veintiocho al sábado treinta y uno de marzo, así como domingo uno, sábado siete, domingo ocho, sábado catorce, domingo quince, sábado veintiuno, domingo veintidós, sábado veintiocho y domingo veintinueve de abril; y también martes uno, sábado cinco y domingo seis de mayo, todos de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2<sup>18</sup> y 3, fracción II,<sup>19</sup> de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 163<sup>20</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el punto primero,<sup>21</sup> incisos a),

<sup>17</sup> Fojas 192 a 198.

<sup>18</sup> "Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

<sup>19</sup> "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."

<sup>20</sup> "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

<sup>21</sup> "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; ...

"f) El veintiuno de marzo;

"g) El primero de mayo; ...

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."



b), c), f), g) 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 y de descanso para su personal; 74, fracción III,<sup>22</sup> de la Ley Federal del Trabajo; y lo determinado por el Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el doce de marzo de dos mil dieciocho.

(44) Por tanto, si la demanda fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de mayo de dos mil dieciocho,<sup>23</sup> es posible concluir que su presentación fue oportuna y, por ende, debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en estudio.

(45) CUARTO. **Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

(46) En términos del artículo 11, párrafo primero,<sup>24</sup> de la ley reglamentaria de la materia, 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 y, 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.

(47) En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Municipio de Zacatepec, Estado de Morelos, Georgina Velázquez González, en su carácter de síndica, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, expedida el diez de junio de dos mil quince por el Consejo Municipal Electoral del Instituto Morelense de Proce-

<sup>22</sup> "Artículo 74. Son días de descanso obligatorio: ...

"III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; ..."

<sup>23</sup> Foja 8- vuelta.

<sup>24</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



Electoral y Participación Ciudadana,<sup>25</sup> así como del acta de Cabildo de la primera sesión ordinaria celebrada el uno de enero de dos mil dieciséis, relativa a la declaratoria oficial de la instalación del Ayuntamiento para el periodo dos mil dieciséis al dos mil dieciocho.<sup>26</sup>

(48) De conformidad con el artículo 45, párrafo primero, fracción II,<sup>27</sup> de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, los síndicos son miembros del Ayuntamiento con la atribución de representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias jurisdiccionales.

(49) De manera que, quien suscribe la demanda, cuenta con la facultad de representar al Municipio actor; sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **2a. XXVI-II/2012 (10a.)**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA."<sup>28</sup>

(50) Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

<sup>25</sup> Foja 9.

<sup>26</sup> Fojas 11 a 19.

<sup>27</sup> **Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones: ...

**II.** Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; ..."

<sup>28</sup> De texto: "El artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que faculta a los Ayuntamientos para promover controversias constitucionales, debe interpretarse en concordancia con el diverso 45, fracción II, del propio ordenamiento, que otorga a los síndicos la atribución de procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales y representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éstos sean parte. De esta forma, el Ayuntamiento ejerce su facultad para promover controversias constitucionales por conducto del síndico, a quien la ley confiere la representación jurídica de dicho órgano de gobierno, así como la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales, sin que, para ello, sea necesario emitir un acuerdo de Cabildo en el que se le otorgue tal atribución, al ser la propia ley la que lo faculta para hacerlo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1274.



(51) En consecuencia, por los motivos expuestos, resulta infundada la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos consistente en la falta de legitimación activa del Municipio de Zacatepec.

(52) QUINTO. **Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dichas partes son las obligadas por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

(53) Conforme a los artículos 10, fracción II,<sup>29</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, Poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

(54) Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos.

(55) En representación del Poder Ejecutivo Local comparece a juicio José Anuar González Cianci Pérez, en su carácter de consejero jurídico, lo que acredita con la publicación del Periódico Oficial de la entidad de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, en el que se publicó el nombramiento expedido a su favor por el gobernador del Estado el diecisiete de abril de dos mil diecisiete.<sup>30</sup>

(56) Al efecto, en términos de los artículos 38, fracción II,<sup>31</sup> en relación con el 14, párrafo primero,<sup>32</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública y

<sup>29</sup> **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; ..."

<sup>30</sup> Foja 183.

<sup>31</sup> **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>32</sup> Artículo 14. Al frente de cada Secretaría o Dependencia habrá una persona titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará, en su caso, por los coordinadores



8<sup>33</sup> del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, ambos del Estado de Morelos, corresponde a dicho funcionario la representación del titular del Poder Ejecutivo Estatal en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(57) Por lo que debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al atribuírsele la emisión y promulgación del Decreto que contiene los preceptos impugnados, así como a quien comparece en su representación, por contar con dicha facultad.

(58) En este orden de ideas, es infundado el argumento hecho valer por el consejero jurídico relacionado con la falta de legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

(59) Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos comparece a juicio por conducto de Hortencia Figueroa Peralta, en su carácter de vicepresidenta de la mesa directiva del Congreso del Estado, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión iniciada el veintinueve de junio de dos mil dieciséis y concluida el seis de julio siguiente, por el que se elige la mesa directiva por el periodo comprendido del uno de septiembre de dicho año al treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete,<sup>34</sup> así como un extracto del acta de la sesión ordinaria número 159, en la que consta que, ante la renuncia de la presidenta, asumió sus funciones;<sup>35</sup> además, manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que no se ha realizado designación de una nueva mesa directiva, por lo que continúa en funciones,<sup>36</sup> esto, con apoyo en el artículo 32, párrafo segundo,<sup>37</sup> de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

---

generales, subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, así como por los demás servidores públicos que, conforme a la suficiencia presupuestal correspondiente, se establezcan en las disposiciones administrativas, reglamentarias, manuales administrativos y demás normativa aplicable, los que definirán su competencia y atribuciones, así como sus grados de responsabilidad administrativa. ..."

<sup>33</sup> "Artículo 8. Al frente de la Consejería Jurídica habrá una persona titular que dependerá en forma directa del gobernador."

<sup>34</sup> Fojas 96 a 101.

<sup>35</sup> Fojas 110 a 112.

<sup>36</sup> Foja 94.

<sup>37</sup> "Artículo 32. ..."



(60) En términos de los artículos 36, fracción XVI,<sup>38</sup> en relación con el 38, párrafo primero,<sup>39</sup> de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, es una atribución del presidente de la mesa directiva representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte y del vicepresidente sustituirlo en sus ausencias con todas las facultades establecidas en ley.

(61) Así, con apoyo en la presunción legal establecida en el artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, se tiene a la vicepresidenta de la mesa directiva del Congreso del Estado compareciendo en el presente juicio, en representación del Poder Legislativo del Estado.

(62) No obstante esto, dicha funcionaria manifiesta que el órgano legislativo local que representa carece de legitimación pasiva, pues no tuvo participación alguna en las normas generales impugnadas, al ser expedidas por el gobernador del Estado.

(63) Tal argumento debe estimarse fundado. En efecto, de la lectura del Decreto que contiene los preceptos objeto de la controversia se advierte que fue emitido en términos de los artículos 70, fracción XVII, incisos a) y b),<sup>40</sup> de

---

"El presidente de la mesa directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva."

<sup>38</sup> "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."

<sup>39</sup> "Artículo 38. El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta Ley. ..."

<sup>40</sup> "Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado: ...

"XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:

"a) Promulgar y hacer cumplir las Leyes o Decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;



la Constitución Política Local y 10<sup>41</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, que facultan al gobernador para expedir reglamentos sobre las leyes que emita el Congreso del Estado, en este caso, la Ley General de Bienes y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, ambas de dicha entidad federativa.

**(64)** Por lo que, efectivamente, el Poder Legislativo del Estado de Morelos no es la autoridad que emitió y promulgó el Decreto que contiene los preceptos objeto de la controversia y, en ese sentido, se advierte su falta de legitimación pasiva.

**(65) SEXTO. Causas de improcedencia.** Se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hicieron valer las partes, o bien, que esta Sala advierta de oficio.

**(66)** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos considera que la controversia constitucional es improcedente, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII,<sup>42</sup> de la ley reglamentaria de la materia.

**(67)** Alega que el Municipio actor no expresa los motivos por los que se causa un perjuicio a la hacienda municipal, siendo que ello deviene en una

---

**"b)** Expedir los Reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, incluyendo las disposiciones derivadas del cumplimiento de la normativa federal, y ..."

<sup>41</sup> **"Artículo 10.** El gobernador del Estado promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión.

"El gobernador del Estado expedirá los reglamentos sobre leyes que emita el Congreso del Estado y vinculadas con las materias de su competencia.

"Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el gobernador del Estado, para su validez y observancia, deberán ser refrendados por el secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes."

<sup>42</sup> **"Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: ...

**"VII.** Los conceptos de invalidez."





carga procesal de aquél, conforme a la tesis 1a. CXXIX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR."

**(68)** Debe desestimarse tal causa de improcedencia, pues, aun cuando el Municipio no es abundante en su argumentación, del único concepto de invalidez que formula, se advierte, al menos, la manifestación de que, con las normas controvertidas, el Estado interviene en su hacienda municipal.

**(69)** Resulta aplicable la tesis **P./J. 135/2005**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."<sup>43</sup>

**(70)** De igual forma, debe desestimarse lo alegado por el Poder Ejecutivo demandado en relación con el artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos, en el sentido medular de que la reforma cuestionada no afecta el interés legítimo del Municipio actor, en tanto que dicho precepto regula la asignación que realiza el Ejecutivo Local de los inmuebles del Estado y, por tanto, no le genera afectación alguna, pues dicho planteamiento involucra el análisis del precepto en cita, el cual sólo podrá realizarse dentro del estudio de fondo del asunto.

**(71)** Apoyan la conclusión antes alcanzada los criterios que se citan a continuación:

---

<sup>43</sup> De texto: "Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN. La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DES-ESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones."<sup>44</sup>

---

del silogismo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.

<sup>44</sup> Tesis P./J. 50/2004, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, página 920. Registro digital: 181168.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."<sup>45</sup>

(72) Por otra parte, en relación con el acto impugnado que consiste en la aplicación del decreto controvertido lo procedente es sobreseer en la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII,<sup>46</sup> en relación con los diversos 22, fracción IV,<sup>47</sup> y 20, fracción II,<sup>48</sup> de la ley reglamentaria de la materia, pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos que no se impugnaron específicamente.

(73) Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Tesis P./J. 92/99, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

<sup>46</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

<sup>47</sup> "Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar: ...

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado; ..."

<sup>48</sup> "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

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

<sup>49</sup> De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se



(74) Máxime que, en su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo de Morelos sostuvo la inexistencia de la aplicación de los artículos impugnados.

(75) Establecido lo anterior y al no advertirse la actualización de causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos a los examinados, procede ahora emprender el estudio de los preceptos impugnados.

(76) **SÉPTIMO. Estudio de fondo.** El planteamiento del Municipio actor es que, con la emisión del decreto controvertido, el Estado invade su hacienda municipal, impidiéndole recaudar los ingresos que le corresponden.

(77) Para dar solución a lo anterior, debe tomarse en consideración el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, así como la interpretación de este Tribunal Pleno en diversos precedentes –entre ellos, destaca lo resuelto en la controversia constitucional 50/2012,<sup>50</sup> en la que se analizó la constitucionalidad de diversos artículos del Código Urbano del Estado de Querétaro a la luz del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General–. En este sentido, el precepto constitucional dispone lo siguiente:

**"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:

" ...

impugnan "todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia", la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461.

<sup>50</sup> Resuelta mediante sesión de seis de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por consideraciones diversas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de



egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

(78) Del referido precepto fundamental podemos advertir, sustancialmente que los Estados tienen al Municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

(79) El principio de libre administración de la hacienda municipal y los conceptos de ésta que quedan comprendidos dentro dicho régimen,<sup>51</sup> cuyo fin es fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Tesis P./J. 6/2000, de contenido siguiente: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

<sup>52</sup> Tesis: P./J. 5/2000, de contenido siguiente: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe



**(80)** El derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

**(81)** El principio de reserva de fuentes de ingresos, el cual asegura a nivel constitucional que el tercer nivel de gobierno tendrá ciertas fuentes de ingreso. Este principio resume lo dispuesto en los párrafos primero y segundo de la fracción IV del artículo en estudio, al establecer, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; las participaciones en recursos federales; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**(82)** Además, prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.<sup>53</sup>

**(83)** El principio de integridad de los recursos económicos municipales, que les garantiza la recepción puntual y efectiva de los recursos económicos necesarios para cumplir con sus responsabilidades constitucionales. De manera que, si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia

---

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 fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 515.

<sup>53</sup> Así lo sostuvo el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.



de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.<sup>54</sup>

**(84)** La facultad de los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, para proponer 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.

**(85)** Conforme a tal facultad, los Municipios cuentan con una potestad tributaria compartida con los Congresos Locales, pues la facultad de iniciativa que al respecto formule dicho nivel de gobierno sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos

<sup>54</sup> Tesis P./J. 46/2004, de contenido siguiente: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.





sustentados de manera objetiva y razonable; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Constitución Federal a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.<sup>55</sup>

**(86)** El principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda pública municipal, conforme al cual el Ayuntamiento, o bien, quien ellos autoricen conforme a la ley, deben ejercer de manera directa los recursos que les corresponden.

**(87)** Este principio implica, como se sostuvo en la controversia constitucional 50/2012, que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive 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.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Tesis: P./J. 111/2006, de contenido siguiente: "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1129.

<sup>56</sup> Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004.



(88) La facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios y de éstos para aprobar sus presupuestos de egresos.

(89) Adicionalmente, en la controversia constitucional 50/2012 se ha reiterado que el principio de libertad hacendaria rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de ellos; de manera que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

(90) Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre-etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de su utilización, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.<sup>57</sup>

(91) En atención a que se cuestiona un reglamento expedido por el gobernador del Estado, alegando que impide al Municipio recaudar los ingresos que le corresponden, de todo el conjunto de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario que se acaba de referir, para efectos del presente caso, cobra relevancia las precisadas en los incisos c) y d), es decir, el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccio-

<sup>57</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.



namiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse, necesariamente: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (respecto de las cuales las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna); las participaciones en recursos federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(92) Ahora bien, establecido lo anterior, a efecto de determinar el mérito del concepto de invalidez planteado por el accionante, es menester ahora analizar el contenido de los artículos impugnados, para verificar si incide en alguna de las garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario reconocidas por la norma fundamental en favor de las haciendas públicas municipales.

(93) Así, por principio de cuentas, ha lugar a destacar que el artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado prevé lo siguiente:

"**Artículo 13.** Para destinar los inmuebles **estatales** al servicio público o uso común, se deberá tomar en consideración lo siguiente:

"I. Que exista la disponibilidad de un inmueble que reúna las características solicitadas, y

"II. Que la compatibilidad del uso de suelo sea acorde al destino o uso para el cual requieren el bien inmueble.

"La compatibilidad del uso de suelo a que se refiere la fracción II, se determinará por la Secretaría de Obras Públicas, para cuyo efecto tomará en consideración:

"I. El uso o destino del suelo que corresponda, cuando se trate de un solo inmueble, y

"II. En el caso de que se desarrolle, por parte de las Secretarías, Dependencias o Entidades, por sí o a través de tercero, un proyecto público que revista un fin público, de interés general o de uso común, de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, en un polígono comprendido por varios predios que cuenten



con diferentes usos o destinos de suelo, se tomará en consideración el uso o destino del suelo que resulte más acorde con el proyecto de que se trate, dado que en este caso se podrá acceder a las compatibilidades que resulten aplicables.

"Para efectos de realizar esta dictaminación, la citada Secretaría podrá solicitar la opinión de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal."

(94) Como se advierte del texto trasunto, el precepto controvertido en cita, interpretado en relación con el artículo 1<sup>58</sup> del propio reglamento, prevé las consideraciones que deberá tomar en cuenta la administración pública estatal en los casos en que destine un inmueble **del Estado** al servicio público o uso común.

(95) Así es, el precepto en cuestión hace referencia a los aspectos que deben tomarse en consideración para destinar los inmuebles estatales al servicio público o uso común, a saber, que estén disponibles y cuenten con las características solicitadas, y la compatibilidad entre el uso de suelo y el destino pretendido, así como los aspectos que deberán tenerse en cuenta para determinar este aspecto.

(96) Por el contrario, dicho dispositivo jurídico no contiene previsión alguna que impida al accionante percibir las contribuciones establecidas a su favor por el legislador local, o bien, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni tampoco otorga exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

(97) Esto pues, se insiste, dicho precepto se relaciona con el uso y destino de los bienes inmuebles que se encuentran **fuera del patrimonio municipal**, de conformidad con los artículos 4, 5 y 6<sup>59</sup> de la Ley General de Bienes del Estado

<sup>58</sup> "Artículo 1. El presente reglamento es de orden público y tiene por objeto establecer las bases de organización al interior de la administración pública estatal para regular el registro, destino, administración, control, posesión, uso, aprovechamiento y desincorporación de los bienes del Estado de Morelos, garantizando el estricto cumplimiento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos."

<sup>59</sup> "Artículo 4. El patrimonio del Estado de Morelos y de sus Municipios, se compone:

"I. Bienes de dominio público; y

"II. Bienes inmuebles y muebles de dominio privado.



de Morelos y, por tanto, su contenido, no incide en alguna de las garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario reconocidas por la norma fundamental en favor de las haciendas públicas municipales.

"Los bienes inmuebles y muebles de los organismos descentralizados del gobierno del Estado y de los Municipios, quedan comprendidos en la clasificación anterior."

**Artículo 5.** Son bienes de dominio público del Estado de Morelos:

**I.** Los de uso común;

**II.** Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**III.** Los inmuebles destinados por el Estado a un servicio público; los que de hecho se utilicen para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la ley;

**IV.** Los monumentos históricos o artísticos, inmuebles o muebles, de propiedad estatal;

**V.** Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienable (sic) e imprescriptibles;

**VI.** Los terrenos ganados, natural o artificialmente a los ríos, lagunas o vasos propiedad del Estado;

**VII.** Los terrenos de propiedad federal (sic) que circunden las poblaciones, y que mediante decreto del Poder Ejecutivo de la federación, se declaren pertenecientes al Estado de Morelos, con la finalidad de satisfacer necesidades de crecimiento y desarrollo integral urbano;

**VIII.** Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

**IX.** Las vías terrestres de comunicación, que no tengan carácter de federales o pertenecientes a particulares;

**X.** Los puentes sobre vías estatales o corrientes de jurisdicción local, de acuerdo a las disposiciones de la ley de vías generales de comunicación;

**XI.** Los inmuebles expropiados a favor del Estado para destinarlos a un servicio público o al uso común;

**XII.** Los canales, zanjas y acueductos, adquiridos o construidos por el Estado, así como los cauces de los ríos que hayan dejado de serlo;

**XIII.** Los muebles propiedad del Estado que por naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados, importantes y raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas, filatélicas y numismáticas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas e históricas de los museos;

**XIV.** Las pinturas murales, las esculturas y cualquiera obra artística incorporada permanentemente a los inmuebles propiedad del Estado de Morelos; y

**XV.** Los demás bienes inmuebles o muebles no considerados en las fracciones anteriores, que sean de interés público o de uso común y no pertenezcan a la Federación, los Municipios o a particulares."

**Artículo 6.** Son bienes de dominio privado del Estado de Morelos:

**I.** Las tierras y aguas de propiedad estatal, no comprendidas en el artículo anterior, ubicadas dentro del territorio del Estado, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;

**II.** Los bienes muebles que se encuentren dentro del territorio de la entidad, considerados mostrencos;

**III.** Los que hayan formado parte del patrimonio de corporaciones y organismos públicos de carácter local que se extingan o liquiden y no tengan utilidad pública;



(98) Consecuentemente, desde esta perspectiva, ha lugar a desestimar el planteamiento que, al respecto, hace valer el actor y, consecuentemente, se reconoce la validez del referido artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos.

(99) A la misma conclusión debe arribarse en el caso de los artículos 16, 17 y 37 Bis del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Ordenamiento Territorial, cuyo texto se transcribe a continuación:

**"Artículo 16.** La evaluación del Estudio de Impacto Urbano concluirá con un oficio que podrá ser otorgado por la Secretaría o por quien designe el Ejecutivo Estatal en los siguientes sentidos:

"I. Aprobado: Deberá entenderse en este sentido cuando el expediente se encuentra debidamente integrado y no exista impedimento legal o técnico para llevarse a cabo el Proyecto presentado;

"II. Aprobado-Condicionado: Cuando hace falta algún requisito por presentar, pero que por esa circunstancia no se derive impedimento legal o técnico para su aprobación, es decir que una vez solventado dicho requisito, dé como resultado Aprobado;

"III. Pendiente: Debe entenderse como tal, cuando por la falta de un requisito no se tenga la certeza de que se esté violentando la ley o el presente reglamento; o,

---

"IV. Los bienes muebles de propiedad estatal al servicio de los Poderes Locales, no comprendidos en la fracción XIII del artículo anterior;

"V. Los demás bienes de la misma índole que por cualquier título adquiera el gobierno del Estado de Morelos y que no estén destinados a un servicio público;

"VI. Los bienes inmuebles y muebles que el gobierno del Estado de Morelos adquiera en otra u otras entidades federativas;

"VII. Los bienes inmuebles que el gobierno del Estado de Morelos adquiera por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra; y

"VIII. Los inmuebles vacantes o abandonados que no tengan dueño cierto y conocido.

"También se consideran bienes inmuebles del dominio privado del Estado, aquellos que formen ya parte de su patrimonio y que por naturaleza sean susceptibles de ser destinados a la solución de problemas de habitación popular."



"IV. Improcedente: Cuando aun estando el expediente debidamente integrado, de su análisis se derive alguna improcedencia de tipo técnico o legal.

"El oficio emitido en los casos de las fracciones I y II dará lugar a la expedición del Dictamen de Impacto Urbano."

**"Artículo 17.** La Secretaría formulará el Dictamen de Impacto Urbano a favor del peticionario, en un término no mayor a treinta días hábiles, contados a partir de la recepción de los documentos que integrarán el expediente correspondiente.

"El Dictamen de Impacto Urbano que formule la Secretaría, se expedirá sin sujetarse a formulismo alguno y contendrá lo siguiente:

"I. El número de identificación del dictamen;

"II. La mención del proyecto o actividad objeto del dictamen, señalando, en su caso, las características y particularidades de la obra o actividad;

"III. La fundamentación y motivación legal;

"IV. Las condicionantes que debe cumplir la obra o actividad;

"V. Lugar y fecha de expedición, y

"VI. Firma del servidor público que lo emite."

**"Artículo 37 Bis.** La modificación a los programas previstos en el artículo 32 de la ley podrá efectuarse cuando:

"I. Un destino de suelo no se encuentre contemplado en el programa de desarrollo urbano vigente;

"II. Un uso o destino de suelo esté indicado en la carta urbana o similar, pero no se encuentre previsto en la tabla o matriz de compatibilidad o imposibilite determinar que el proyecto pretendido es viable;

"III. Se pretenda modificar el uso de suelo de un predio con el objetivo de adquirir otro uso, y



"IV. Se pretenda modificar el uso o destino de suelo de predios o polígonos, con el fin de desarrollar proyectos que revistan un fin público, interés general o sean para uso común.

"Para efectos de los proyectos de la fracción IV, se entenderá a aquellos ejecutados por la administración pública federal, estatal o municipal; o bien, por asociaciones civiles que tengan celebrado un convenio con el gobierno estatal o municipal, en este último supuesto únicamente cuando sea con el objeto de coadyuvar con una estrategia de reconstrucción, como respuesta a las consecuencias de desastres de origen natural o antropogénico.

"En las zonas residenciales de baja densidad, que son las H0.5, H1 y H1.5, no se permitirá modificar el uso de suelo, a excepción de los supuestos previstos en la fracción IV del presente artículo.

"El uso de suelo industrial podrá modificarse por otro, pero no podrá modificarse el resto de usos de suelo para hacerlos compatibles con actividades industriales.

"Similar tratamiento se dará a los usos o destinos con tratamiento especial conforme al artículo 24, fracción III, del presente Reglamento, dada su incompatibilidad por el grado de contaminación que producen dado el deterioro que pueden ocasionar al medio ambiente y poner en peligro la vida y la salud de los habitantes o por la disparidad de actividades y los impactos que se derivan de ellas.

"La Coordinación Estatal de Protección Civil Morelos o la Dirección de Protección Civil municipal determinarán, a través del Dictamen correspondiente, el tratamiento especial que requieren dichas actividades."

**(100)** Como se advierte del texto transcrito, los artículos 16 y 17 antes aludidos prevén las posibilidades de respuesta frente a un estudio de impacto urbano; los supuestos que dan lugar a la expedición del documento por el que se establece la factibilidad para la realización del proyecto en cuestión; así como el contenido y el término legal para que la Secretaría de Desarrollo Urbano lo formule.





(101) De esta forma, los dispositivos jurídicos en cita prevén cuestiones formales respecto de los trámites antes referidos que, conviene destacar, se relacionan con procedimientos a cargo de una dependencia del Gobierno del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 7, fracción IX<sup>60</sup>, y 127<sup>61</sup> de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado, en relación con el 4<sup>62</sup> del propio reglamento.

(102) Por su parte, el artículo 37 Bis regula los supuestos en los que podrá efectuarse la modificación de los programas previstos en el artículo 32<sup>63</sup> de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado, a saber, cuando el destino de suelo no se encuentre contemplado en el Programa de Desarrollo Urbano vigente; un uso o destino de suelo esté indicado en la carta urbana o similar, pero no se encuentre en la tabla o matriz de compatibilidad o

<sup>60</sup> **Artículo 7.** Son facultades de la Secretaría de Desarrollo Sustentable: ...

"IX. Formular los dictámenes de impacto urbano para las acciones urbanas que lo requieran, de conformidad con esta Ley y el reglamento de ordenamiento territorial; ..."

<sup>61</sup> **Artículo 127.** Las autoridades en el ámbito de su competencia, solicitarán el Dictamen de Impacto Urbano expedido por la Secretaría de Desarrollo Sustentable, para aquellas acciones urbanas que aún y cuando sean compatibles con el uso establecido, alteren el funcionamiento de la estructura urbana del centro de población, de la región, Zona Conurbada o Zona Metropolitana. El dictamen de impacto urbano señalará, en su caso, la necesidad de formular un Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable, cuya elaboración se sujetará a las disposiciones establecidas al efecto en el reglamento de ordenamiento territorial."

<sup>62</sup> **Artículo 4.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 7, fracción IX y 127 de la ley, corresponde a la Secretaría formular y expedir el Dictamen de Impacto Urbano para aquellas edificaciones urbanas que aun cuando sean compatibles con el uso de suelo establecido, alteren o pudieran alterar el buen funcionamiento de la estructura urbana previa de los centros de población, región o zona conurbada, indicando, en su caso, si es necesario formular un Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable."

<sup>63</sup> **Artículo 32.** El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano sustentable de los centros de población en la entidad forman parte, como política sectorial, de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática, y se llevarán a efecto a través de:

"I. El programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable;

"II. Programas de ordenamiento de zonas conurbadas y zonas metropolitanas interestatales e intermunicipales;

"III. Programas municipales de desarrollo urbano sustentable;

"IV. Programas de desarrollo urbano sustentable de centros de población;

"V. Los programas de desarrollo urbano sustentable, derivados y/o modalidades de los tres últimos anteriores, que son:

"1. Programas regionales;

"2. Programas parciales, y

"3. Programas sectoriales."



imposibilite determinar que el proyecto pretendido es viable; se pretenda modificar el uso de suelo de un predio con el objetivo de adquirir otro uso.

**(103)** Además, por virtud de la reforma controvertida, tales programas también pueden modificarse, cuando se pretenda cambiar el uso o destino de suelo de predios o polígonos, con el fin de desarrollar proyectos que revistan un fin público, interés general o sea para uso común; entendiendo por dichos proyectos los ejecutados por la administración pública federal, estatal o municipal, o bien, por asociaciones civiles que tengan celebrado un convenio con el Gobierno Estatal o Municipal, en este último supuesto, cuando sea con el objeto de coadyuvar con una estrategia de reconstrucción, como respuesta a las consecuencias de desastres de origen natural o antropogénico.

**(104)** Por otro lado, el precepto dispone que en las zonas residenciales de baja densidad no se permitirá modificar el uso de suelo, a excepción del supuesto referido en el párrafo anterior; que el uso de suelo industrial podrá modificarse por otro, pero no podrá modificarse el resto de usos de suelo para hacerlos compatibles con actividades industriales y, finalmente, que similar tratamiento se dará a los usos o destinos con tratamiento especial, dada su incompatibilidad por el grado de contaminación que producen o por la disparidad de actividades y los impactos que se derivan de ellas; en este supuesto, mediante dictamen la Coordinación Estatal o Dirección Municipal de Protección Civil determinarán el tratamiento especial que se requiera.

**(105)** Pues bien, a partir de las consideraciones anteriores, es posible concluir que, como se adelantó, resulta igualmente infundado el concepto de invalidez hecho valer en relación con los preceptos previamente aludidos, pues es claro que su contenido tampoco incide en forma alguna en las garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario reconocidas por la Norma Fundamental en favor de las haciendas públicas municipales.

**(106)** Esto, pues en ningún caso impiden u obstaculizan que el Municipio perciba las contribuciones establecidas a su favor por el legislador local o los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni tampoco otorgan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.



**(107)** No se soslaya que la modificación de los programas antes aludidos puedan tener una repercusión financiera en el Municipio pero, además de que esto constituye una cuestión hipotética que, en todo caso, tendría que combatirse a partir de un acto concreto en el que la autoridad estatal se pronuncie sobre la modificación o cambio de uso respectivo, tal afectación se relaciona con el ámbito competencial previsto a favor del Municipio en el artículo 115, fracción V,<sup>64</sup> de la Constitución Federal, respecto de lo cual el actor no hace valer causa de pedir alguna.

**(108)** En ese sentido, se estima que, para que un reglamento emitido por el gobernador del Estado pudiera incidir en la recaudación de los ingresos que le corresponden al actor, tendría que regular aspectos relacionados con las contribuciones establecidas a su favor, los rendimientos de los bienes que le pertenecen, de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo o, en su caso, establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las referidas contribuciones, lo cual no acontece con ninguno de los preceptos antes aludidos.

<sup>64</sup> **Artículo 115.** ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos i)."



(109) Por tanto, atento a las consideraciones antes indicadas, lo conducente es determinar que es infundado el concepto de invalidez que se hace valer contra los preceptos previamente estudiados y, consecuentemente, procede reconocer la validez de los artículos 16, 17 y 37 Bis del Reglamento la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Ordenamiento Territorial.

(110) Finalmente, ha lugar a desestimar el motivo de disenso en estudio, también en relación con el artículo 26, fracción III, del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos, que es del tenor literal siguiente:

**"Artículo 26.** Para la tramitación de una fusión o división, se requerirá que en la solicitud suscrita por el o los propietarios o el solicitante, se señale la ubicación del predio, clave catastral y superficie total, y se deberá adjuntar la siguiente documentación en original o copia certificada:

"...

**"III.** Licencia de uso de suelo con plano autorizado vigente conforme a la normativa aplicable. En el caso de la fusión de inmuebles en los que se desarrollen proyectos que revistan un fin público, interés general o sean de uso común, las autoridades competentes del gobierno federal, estatal o municipal, podrán acceder a las compatibilidades que resulten aplicables, para cuyo efecto deberán presentar la licencia del uso de suelo que pretenda que prevalezca por ser la más acorde con el proyecto respectivo; ..."

(111) Como se advierte de la transcripción anterior, este artículo se refiere a los datos que deberá indicar y la documentación que debe acompañar todo interesado en obtener una autorización de fusión o división de inmuebles ante la Dirección Estatal de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos.

(112) Particularmente, establece que, en el caso de una fusión de inmuebles en los que se desarrolle un proyecto que reviste un fin público, interés general o sea de uso común, las autoridades competentes del gobierno federal, estatal o



municipal, deberán presentar la licencia de uso de suelo que pretendan que prevalezca, para acceder a las compatibilidades que resulten aplicables.

**(113)** En efecto, el dispositivo jurídico en cita prevé que, para tramitar una fusión o división, se requiere que en la solicitud se señale la ubicación, clave catastral y superficie total del predio y que se acompañe con el original o copia certificada de la licencia de uso de suelo con el plano autorizado vigente.

**(114)** Además, señala que para el caso de la fusión de inmuebles en los que se desarrollen proyectos que revistan fin público, interés general, o sean de uso común, el Gobierno Federal, Estatal o Municipal podrá acceder a las compatibilidades que resulten aplicables, para lo cual deberán presentar la licencia que pretendan que prevalezca.

**(115)** En relación con esto último, resulta evidente que dicha norma, eventualmente, puede tener aplicación en el Municipio, con motivo de los proyectos ahí señalados; sin embargo, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que tal circunstancia no genera una afectación a la hacienda pública del accionante.

**(116)** Esto es así porque, según se dijo, el numeral en análisis prevé el procedimiento a seguir para acceder a las compatibilidades que resulten aplicables frente a una fusión o división de inmuebles cuya autorización esté a cargo de la dependencia estatal, pero en modo alguno contiene una regulación relacionada con las contribuciones establecidas a su favor, los rendimientos de los bienes que le pertenecen o los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**(117)** Por tanto, como en el caso de los preceptos antes referidos, el que ahora se analiza no impide u obstaculiza al Municipio actor para que perciba las contribuciones establecidas a su favor por el legislador local o los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni tampoco otorga exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

**(118)** Así, como en los supuestos antes estudiados, lo conducente es desestimar el motivo de invalidez en análisis y, por tanto, reconocer la validez del artículo 26, fracción III, del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y



Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos.

(119) Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del acto denominado "*de aplicación*" de los preceptos combatidos, en términos del considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos, 26, fracción III, del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos, 16, 17 y 37 Bis del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de ordenamiento territorial, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, por las razones expuestas en el considerando séptimo de esta determinación.

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

**Notifíquese;** por 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 considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la norma general o acto cuya invalidez se demanda, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

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 del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en: 1) desestimar las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado.

#### **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, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en: 2) sobreseer respecto del denominado "acto de aplicación" del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con consideraciones adicionales, 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 considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 13 del Reglamento de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos, 16 y 17 del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de ordenamiento territorial, y 26, fracción III, del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en materia de fusiones, divisiones, fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho.



Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 37 Bis del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, en materia de ordenamiento territorial, reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

### 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.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/97, P./J. 30/2007 y P./J. 79/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VII, enero de 1998, página 351, con número de registro digital: 196956; XXV, mayo de 2007, página 1515, con número de registro digital: 172521; y XXX, agosto de 2009, página 1067, con número de registro digital: 166655, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CXVIII/2014 (10a.) y 1a. CXXIX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas y 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, con número de registro digital: 2006022; y 5, Tomo I, abril de 2014, página 912, con número de registro digital: 2006102, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 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 11 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





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

## **II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, ESTADO DE CHIHUAHUA, CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EL PLAN DE INVERSIÓN ESTATAL, EN TANTO NO AFECTA SU ESFERA COMPETENCIAL (PLAN DE INVERSIÓN ESTATAL 2019-2021 PUBLICADO EN LA PÁGINA OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL DIECISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 312/2019. MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, ESTADO DE CHIHUAHUA. 5 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de cinco de agosto de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Tena Nevarez, presidente municipal de Cuauhtémoc, Estado de Chihuahua, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, reclamando el siguiente acto:

"IV. Norma general y acto particular cuya invalidez se demanda:

a) Plan de Inversión Estatal 2019-2021 publicado en la página oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua el día 16 de agosto del 2019."

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que



el actor considera violados son los artículos 1o., 14, 16, 49, 74, fracción IV, 75, 102, apartado B, párrafo cuarto, 115, 122, 126, 127 y 134.

3. TERCERO.—**Antecedentes.** El Municipio actor narró los siguientes antecedentes:

a) El dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, el gobernador del Estado de Chihuahua publicó en la página oficial de gobierno el Plan Estatal de Inversión 2019-2021, diseñado para atender las necesidades de los sesenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua.

b) En dicho plan se precisó que se destinaría un monto de \$18,882'000,000.00 (dieciocho mil ochocientos ochenta y dos millones de pesos 00/100, moneda nacional) para diversas obras en todo el territorio del Estado.

c) El gobernador destacó que se creó una página de Internet para que la ciudadanía pudiera conocer a detalle el Plan de Inversión Estatal 2019-2021, así como dar seguimiento al avance de los proyectos, todo esto como un ejemplo de transparencia y honestidad en la ejecución de la obra pública.

4. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor planteó tres conceptos de invalidez, en los cuales, en síntesis, alega lo siguiente:

- **Primero.** El Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021 realiza una asignación arbitraria de recursos, ya que a otros Municipios, con un índice demográfico menor les fueron asignados más recursos que los que se destinan para el Municipio de Cuauhtémoc.

- Ello evidencia que el Ejecutivo del Estado de Chihuahua no fundó ni motivó debidamente la repartición de los recursos conforme a los principios de proporcionalidad, congruencia, equidad, información y transparencia regidos por la materia presupuestaria, determinando de manera arbitraria e irracional los montos asignados sin atender a ningún razonamiento lógico-jurídico, lo que se tradujo en una asignación de recursos de forma inequitativa y discrecional, sin tomar en consideración las características y condiciones propias de cada uno de los 67 Municipios.



- La distribución de recursos determinada en el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021 no cumple con las obligaciones establecidas en los artículos 14, 16 y 134 de la Constitución Federal, pues no se precisa su contenido programático, cuáles son las acciones que lo integran o en las que se comprenda, ni cuáles son las metas y los objetivos que se pretenden alcanzar.

- También se violenta lo dispuesto en el artículo 126 constitucional, al no establecer los pagos que deberán realizar los ejecutores del gasto público con cargo a la asignación correspondiente; de modo que los gastos que se lleguen a realizar en ejercicio de dichos recursos, no tendrán sustento constitucional y podrán generar responsabilidades para los servidores públicos.

- El titular del Ejecutivo también fue omiso en fundar y motivar las asignaciones contenidas en el plan de inversión y en someter dicho instrumento a proceso legislativo, vulnerando con ello el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

- Además, el plan de inversión transgrede los artículos 5, 6, 19, 26 y 29 de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua, debido a que la programación, presupuestación y ejercicio de dicho plan no se apega a los lineamientos de la administración de los recursos públicos, ni es realizado con el fin de satisfacer las necesidades de desarrollo del Municipio de Cuauhtémoc; máxime que las inversiones que ahí se prevén no se encuentran contempladas en los presupuestos de egresos de los Municipios, ni del Estado, ello también derivado de que no se tomara en cuenta la opinión del Municipio de Cuauhtémoc y sin que exista un acuerdo y/o convenio con el Municipio para la ejecución del plan.

- Al no contemplarse la inversión del plan en los presupuestos municipales y estatal, también se viola el artículo 61, fracción II, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual establece que en los decretos de presupuesto se deben incluir apartados específicos con información relativa a los programas, así como sus indicadores estratégicos con el fin de facilitar el análisis y valoración de la eficiencia en el uso y destino de los recursos.

- Finalmente, se dejó de atender el artículo 8 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, respecto a que toda



propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos deberá acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso, por lo que no procederá pago alguno que no esté comprendido en el mencionado presupuesto de egresos. Máxime que el plan constituye un instrumento que rompe con el principio de anualidad, pues los recursos que ahí se prevén no fueron contemplados en la iniciativa de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, dos mil veinte o dos mil veintiuno.

- **Segundo.** El gobernador no fundó ni motivó debidamente la repartición de los recursos conforme a los principios de proporcionalidad, congruencia, equidad, información y transparencia. Por el contrario, de manera arbitraria determinó cantidades sin atender a ningún razonamiento lógico-jurídico, dando como resultado una asignación de recursos inequitativa y discrecional, sin tomar en consideración las características y condiciones propias de cada uno de los Municipios. Aunado a ello, no aplicó la propuesta metodológica para la distribución del presupuesto establecida en la iniciativa de presupuesto de egresos que él mismo presentó.

- De conformidad con la fracción V del artículo 115 constitucional, el Municipio tiene facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano, de ahí que, la atribución municipal en la materia debe entenderse sujeta a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales. Sin embargo, no debe considerarse que un Municipio deba quedar a merced de las decisiones del Estado, cuando las mismas pueden ser potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas. Por ello, era necesario que el Municipio de Cuauhtémoc fuera tomado en cuenta para la emisión del Plan de Inversión Estatal 2019-2021.

- El artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el diverso 116, fracción VII, segundo párrafo, ambos de la Constitución Federal prevén la posibilidad de que los Estados celebren convenios con los Municipios, con la finalidad de que los primeros puedan asumir la prestación de los servicios o la atención a las funciones respectivas; sin embargo, esta posibilidad se sustenta en la propia autonomía municipal, así como en los mecanismos de coordinación que la ley general privilegia, por lo que debe reconocerse la validez pero a la luz de una coordinación y no de una imposición como la prevista en el Plan de Inversión Estatal 2019-2021.



- **Tercero.** En el referido plan se omitió prever un criterio de distribución conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

- Además, resulta inconstitucional porque es el Ejecutivo Local el que determina discrecionalmente el presupuesto de inversión, dejando de seguir el proceso legislativo establecido legalmente para su aprobación, tomando en cuenta que es adicional y complementario del Plan Estatal de Desarrollo y, por ende, debe ser aprobado por el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

- Máxime que los recursos contemplados en dicho plan contemplan una inversión conjunta lo cual debe tomarse en cuenta como parte del presupuesto base de los Municipios, de lo contrario se trataría de estimaciones futuras o inciertas y no de recursos adicionales.

- Además, al ser inversiones conjuntas por varios años, para su emisión se debió tomar en consideración a los Municipios, esto de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 10, 93, fracción XVII y 170 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua y los artículos 7, 8, 9, 11, 18, 19, 20, 23 y 24 de la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, ya que de no ser así, se corre el riesgo de no guardar congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal e impactar en otros principios que dañan su autonomía financiera, cuyo fin es fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios. Además, de no ser así, se aplicaría una inversión de manera conjunta con el Municipio sin tomar en cuenta si ésta es una necesidad prioritaria y sin convenio de por medio, con la consecuente violación al principio constitucional de libre administración de la hacienda municipal, previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

- Por ende, el gobernador del Estado de Chihuahua al elaborar el Plan de Inversión Estatal 2019-2021 debió coordinarse con los Municipios, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, pues de lo contrario se les privaría de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones constitucionales.



5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de uno de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **312/2019**. Por razón de turno se designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. Mediante proveído de once de octubre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió la demanda respectiva y tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Por otro lado, no proveyó de conformidad la solicitud del Municipio actor relativo a tener como terceros interesados a los sesenta y seis Municipios de la entidad, así como al Congreso del Estado. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como al consejero jurídico de la presidencia para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

7. SEXTO.—**Contestación de la demanda.** Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, **Jorge Alberto Espinoza Cortés**, consejero jurídico del Gobierno del Estado de Chihuahua, dió contestación a la demanda de controversia constitucional en los siguientes términos:

- El Gobierno del Estado no tenía necesariamente que coordinarse con los Municipios, en especial con el Municipio de Cuauhtémoc, para la elaboración del Plan de Inversión Estatal 2019-2021, ya que su emisión es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Local quien no tiene obligación de considerar la opinión de los Ayuntamientos. Por el contrario, dicha participación se otorga luego de que se integren los ingresos correspondientes (Ley de Ingresos), y se someta al Congreso Local el presupuesto de egresos respectivo, de conformidad con los artículos 1, 5 y 6, penúltimo párrafo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

- La controversia constitucional resulta improcedente, pues la materia de análisis no corresponde a verificar la invasión de la esfera competencial del Municipio actor.



- Tomando en consideración las atribuciones del gobernador del Estado previstas en el artículo 93, fracciones V y XVII, de la Constitución Local, se creó el Plan de Inversión Estatal 2019-2021 como instrumento de proyección y planeación, el cual permite visualizar la aplicación de los recursos, no sólo estatales, sino federales y municipales, referentes a obras de infraestructura, en el que ningún Municipio fue excluido ya que existió un análisis puntual y estratégico proponiendo el mejor rendimiento posible de la inversión y considerando las zonas con mayor necesidad y cuestiones de atención prioritaria, a la par de aquellas con economías consolidadas y con mayor población.

- El plan es un mecanismo de planeación para dar a conocer a la población, la proyección de la aplicación del presupuesto y transparentar la aplicación de los recursos para que éstos puedan ser visualizados mediante obras y regiones a las que se destinan, sin que ello constituya un acto de vinculación definitiva de las obras que se vayan a realizar, porque al ser un plan de inversión, implica la inclusión de recursos estatales, federales y municipales. Así, incluso el actual contenido de los rubros por los cuales se clasifica la información del plan no es definitivo.

- Además, dicho instrumento tiene una naturaleza diversa al presupuesto de egresos (elaborado de conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo), no obstante, se elaboró con respeto a su contenido, procedimiento de expedición y al margen de los valores que rigen su creación.

- No existe un principio de afectación al Municipio actor con la sola existencia de un mecanismo de planeación implementado para divulgar y transparentar la aplicación de los recursos del Estado, pues los montos ahí previstos son fluctuantes y no constituyen un acto jurídico definitivo que dé lugar a un principio de agravio a partir de una invasión de esferas competenciales.

- De manera errónea el Municipio actor dota al Plan de Inversión Estatal con los elementos y procedimientos que corresponden a un presupuesto de egresos, cuando en realidad el plan es sólo un instrumento de proyección y planeación que inclusive puede ser modificado de conformidad con el contenido del presupuesto de egresos de los años para los cuales fue ideado. Por tanto, no es dable exigir que el plan cumpla con todas las prerrogativas que imponen



las leyes en materia de gasto público, lo cual, además, supondría un análisis de legalidad que no corresponde a la controversia constitucional.

- El plan de inversión es un mecanismo de planeación y proyección diseñado para transparentar a la población la aplicación de los recursos en atención a lo previsto en el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Estado de Chihuahua (encuadra dentro de la función de planeación con que cuenta el Ejecutivo Estatal) y no pretende sustituir al presupuesto de egresos.

- El plan de inversión está diseñado de conformidad con los ejes establecidos por el Plan Estatal de Desarrollo, y no en complementación al mismo. Tampoco constituye un sistema de programación, presupuestación y captación de recursos, o diseño de planes de desarrollo urbano. Por ende, en nada vulnera al Municipio actor su falta de participación en el diseño de un mecanismo cuyo objetivo primordial es informar a la población mediante datos actualizados y transparentes respecto a las obras que conforman la inversión pública.

- Así, el plan de inversión no puede ser analizado a la luz de la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, como si se tratara del Plan Estatal de Desarrollo, ya que únicamente constituye un mecanismo que respeta el contenido del Plan Estatal de Desarrollo. Aunado a ello, la violación a preceptos de la ley referida en todo caso constituirían, únicamente, temas de legalidad que no son materia de la controversia constitucional.

- El plan no es estático ni invariable y responderá a la aprobación de los techos presupuestales de los distintos años, ya que las fuentes de financiamiento dependen del presupuesto de egresos del Estado, del presupuesto de egresos de la Federación y de otras contrapartes municipales y privadas por lo que se podrán añadir o eliminar propuestas de obras. Por ello, el monto presentado por Municipio en los eventos públicos puede cambiar, y se estima que en la mayoría será un piso de inversión.

- Por ello, son inatendibles e improcedentes los argumentos del actor respecto a la falta de fundamentación para llevar a cabo el plan de inversión debido a una arbitraria asignación de los recursos.





- El Ejecutivo del Estado no ejerció funciones que correspondan a un Municipio o a otro nivel u órgano de gobierno, sino que el plan impugnado constituye una decisión de índole política, evidentemente subjetiva, contra la que no procede la controversia constitucional.

- Por la forma en la que el Municipio actor plantea sus argumentos, para que la actuación del Ejecutivo transgrediera su esfera competencial se requeriría que el "numerario" estuviese contenido en la Ley de Ingresos de 2020, la cual no existe. Por ende, el gobernador del Estado carece de legitimación pasiva en la controversia constitucional.

8. SÉPTIMO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico de la presidencia no emitieron opinión en el presente asunto.

9. OCTAVO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, en la que de conformidad con lo dispuesto en el diverso 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se relacionaron las pruebas documentales que obran en el expediente, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas durante la instrucción, se tuvieron por formulados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

10. NOVENO.—**Remisión a Sala.** Previo dictamen formulado por la Ministra instructora, por auto de siete de mayo de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó remitir el asunto para su avocamiento y resolución a la Primera Sala del Alto Tribunal.

11. DÉCIMO.—**Avocamiento.** Mediante auto de veinticinco de mayo de dos mil veinte, el presidente de la Primera Sala determinó el avocamiento del asunto y ordenó devolver los autos a la ponencia de la Ministra instructora, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

12. DÉCIMO PRIMERO.—**Remisión al Tribunal Pleno.** En sesión de diecisiete de junio de dos mil veinte, los Ministros integrantes de la Primera Sala



determinaron enviar el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El asunto fue remitido por el presidente del Alto Tribunal mediante acuerdo de veintidós de septiembre siguiente.

#### CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I,<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013<sup>3</sup> del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

14. SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, la demanda debe interponerse en un plazo 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.

15. En ese sentido, el actor refiere que el Plan de Inversión Chihuahua fue publicado en la página de Internet del Gobierno del Estado el viernes dieciséis

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



de agosto de dos mil diecinueve, fecha en la que se estima conoció de su contenido, al no existir otra manifestación al respecto.

16. Por tanto, el plazo para la promoción de la controversia constitucional corrió del diecinueve de agosto al treinta de septiembre de dos mil diecinueve, descontándose para tal efecto los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, así como los días uno, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre de dos mil diecinueve, por ser inhábiles de conformidad con los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

17. De ahí que, si la demanda se presentó el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, su promoción resulta oportuna.

18. TERCERO.—**Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

19. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios para promover controversias constitucionales en las cuales reclame la constitucionalidad de los actos o disposiciones de carácter estatal.

20. Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>4</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

<sup>4</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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



21. En el caso, suscribe la demanda de controversia constitucional Carlos Tena Nevarez, presidente municipal de Cuauhtémoc, Estado de Chihuahua, carácter que acredita con copia certificada del número 74 del folleto anexo al Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de fecha quince de septiembre de dos mil dieciocho, el cual contiene la certificación de los miembros de los sesenta y siete Ayuntamientos del Estado de Chihuahua, así como las resoluciones IEE/AM/SANTA ISABEL/09/2018, IEE/AM22/2018 y IEE/AM-JUÁREZ-42/2018, que contienen los datos de la plantilla que obtuvo mayoría en la elección del referido Municipio.

22. Ahora bien, de conformidad con el artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, corresponde al presidente municipal la atribución de representar al Municipio, con todas las facultades de apoderado general, así como nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas.<sup>5</sup>

23. Por tanto, al ser el presidente municipal de Cuauhtémoc quien promueve la presente controversia constitucional, es inconcuso que cuenta con legitimación activa en el presente asunto.

24. CUARTO.—**Legitimación Pasiva.** Al contestar la demanda compareció por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, Jorge Alberto Espinoza Cortés, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Chihuahua, cargo que acredita con la copia certificada de su nombramiento efectuado por el gobernador del Estado.

25. Ahora bien, de conformidad con el artículo 36, apartado C, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, el titular de la Consejería cuenta con la representación legal del titular del Poder Ejecutivo, con las facultades más amplias y necesarias para el desahogo de todo tipo de litigios,

<sup>5</sup> "Artículo 29. La persona titular de la presidencia municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."



ante cualquier autoridad federal, estatal o municipal, así como para las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte.<sup>6</sup>

26. En consecuencia, el consejero jurídico del Gobierno del Estado, en representación del Ejecutivo Local, cuenta con legitimación pasiva para acudir a la presente controversia constitucional.

27. QUINTO.—**Improcedencia.** Este Tribunal Pleno advierte que respecto al acto materia de la presente controversia constitucional, consistente en el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de la falta de interés legítimo del Municipio accionante.

28. Al dar contestación a la demanda, el Ejecutivo Local reconoció que, efectivamente, el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve publicó en la página oficial de gobierno el Plan de Inversión Estatal 2019-2021 ([http://ceg.chihuahua.gob.mx/plan\\_inversion/](http://ceg.chihuahua.gob.mx/plan_inversion/)). Sin embargo, señaló que este instrumento no constituía un acto de vinculación definitiva, pues se trataba de una proyección integrada por recursos federales, estatales y municipales, cuyos montos y mecanismos resultaban fluctuantes debido a diversos factores ajenos al Estado, por tanto, no se estaba frente a un acto de carácter definitivo pues las cantidades planteadas de manera inicial podían ser modificadas por una serie de factores externos.

29. En esa tesitura, el Poder Ejecutivo Local precisó que el Plan de Inversión Estatal constituía más bien un mecanismo de planeación diseñado para dar a conocer a la población en general, la proyección de la aplicación del

<sup>6</sup> "Artículo 36. Además de las dependencias a que se refiere el artículo 24 de esta ley, el Ejecutivo del Estado, para el mejor despacho de los asuntos del orden administrativo, contará con la Coordinación de Comunicación Social, la Coordinación de Relaciones Públicas, Coordinación de Asesores y Proyectos Especiales, Coordinación de Política Digital y la Consejería Jurídica. ...

"C. Para el cumplimiento de sus funciones, y salvo disposición en contrario de la ley, el titular de la Consejería Jurídica será el abogado del Estado y tendrá las facultades de representación legal del titular del Poder Ejecutivo más amplias y necesarias para el desahogo de todo tipo de litigios, ante cualquier autoridad federal, estatal o municipal, así como para las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

"Asimismo, será la encargada de todos los aspectos propios de su naturaleza relacionados con la asesoría jurídica al gobernador, y los demás asuntos que le encomiende directamente."



presupuesto en los diferentes rubros que contempla el Plan Estatal de Desarrollo y así transparentar la aplicación de los recursos. Es decir, se trataba de un instrumento de gestión gubernamental de naturaleza digital, cuyo objetivo primordial era informar a la población mediante datos actualizados y transparentes la aplicación de los recursos públicos.

30. En consecuencia, señaló que el Municipio actor partía de una falsa apreciación al pretender dotar al acto impugnado de los elementos y procedimientos necesarios como si de un presupuesto de egresos se tratase, no obstante que son figuras que no persiguen el mismo fin ni pueden ser vistas como símiles, pues el Plan de Inversión Estatal, únicamente constituía un instrumento de proyección y planeación que inclusive podía ser modificado de conformidad con el contenido del presupuesto de egresos de los años para los cuales fue ideado.

31. Por tanto, argumentó que resultaba irrisorio que el Municipio actor pretendiera que un simple mecanismo de planeación y proyección, diseñado para transparentar a la población la aplicación de los recursos, fuera equiparable a un presupuesto de egresos y que, por tanto, debía haber cumplido con todas las prerrogativas que imponen las leyes en materia de gasto público, reiterando que el objetivo primordial de este instrumento era transparentar en beneficio de la población la aplicación de los recursos públicos.

32. En consecuencia, manifestó que **la sola existencia de un mecanismo de planeación implementado para divulgar y transparentar la aplicación de los recursos del Estado no era susceptible de generar un principio de afectación en las atribuciones competenciales del Municipio actor.**

33. Este Tribunal Pleno coincide sustancialmente con estas argumentaciones, por lo que se estima que en el presente asunto, el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, ya que el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021 **no es susceptible de afectar su esfera de competencias constitucionales.**

34. En efecto, es criterio de este Alto Tribunal que para acudir a una controversia constitucional es necesario que el poder u orden de gobierno respectivo **acredite tener un interés legítimo** frente al acto o norma cuya invalidez



reclama, el cual se actualiza cuando el promovente resiente una afectación en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo; esto es, cuando la conducta de la autoridad demandada **sea susceptible** de causarle perjuicio o privarle de un beneficio en razón de la situación de hecho en la que el accionante se encuentre, misma que necesariamente deberá estar tutelada constitucionalmente.

35. En ese tenor, para concluir que una controversia constitucional resulta procedente no basta que el promovente sea uno de los órganos reconocidos constitucionalmente para poder iniciar este medio de control constitucional, sino que, además, es necesario que dicho órgano tenga interés legítimo en el caso concreto, es decir, que exista al menos un principio de afectación sobre su esfera competencial. Sirven de fundamento a lo anterior, las siguientes tesis:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación."<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Novena Época. Registro digital: 189327. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 83/2001, página 875.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN. En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación."<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Novena Época. Registro digital: 170357. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semana-rio Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, materia constitucional, tesis 2a. XVI/2008, página 1897.





36. Al respecto, cabe señalar que si bien este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del **principio de afectación** requerido para la promoción de una controversia constitucional, esto siempre ha sido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, por lo que a partir de ello se han identificado como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional dos supuestos:

- 1) Cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales y/o;
- 2) Cuando dichas alegaciones versen sobre cuestiones de estricta legalidad.

37. El criterio anterior se encuentra plasmado en la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no



obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."<sup>9</sup>

38. Finalmente, debe mencionarse que de conformidad con el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible tener por actualizada la causa de improcedencia atinente a la falta de interés legítimo sin necesidad de entrar al estudio de fondo de la controversia, cuando **es evidente** que la norma o acto controvertidos **no son susceptibles de afectar** en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora. Apoya lo anterior la jurisprudencia siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE ACREDITARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN. La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones

<sup>9</sup> Décima Época. Registro digital: 2010668. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, materia constitucional, tesis P./J. 42/2015 (10a.), página 33.



que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones."<sup>10</sup>

39. En función de tales parámetros y como ya se adelantó, este órgano estima que el Municipio de Cuauhtémoc no cuenta con interés legítimo para acudir a la presente controversia constitucional, pues es posible desprender que el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021, no es susceptible de afectar sus competencias constitucionales.

40. Al respecto, cabe precisar que el Gobierno del Estado manifestó que **el plan de inversión no es un documento propiamente dicho, sino información desplegada en la página oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, lo**

<sup>10</sup> Novena Época. Registro digital: 181168. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 50/2004, página 920.



que implica que el Municipio actor impugna un instrumento de gestión gubernamental de carácter digital.

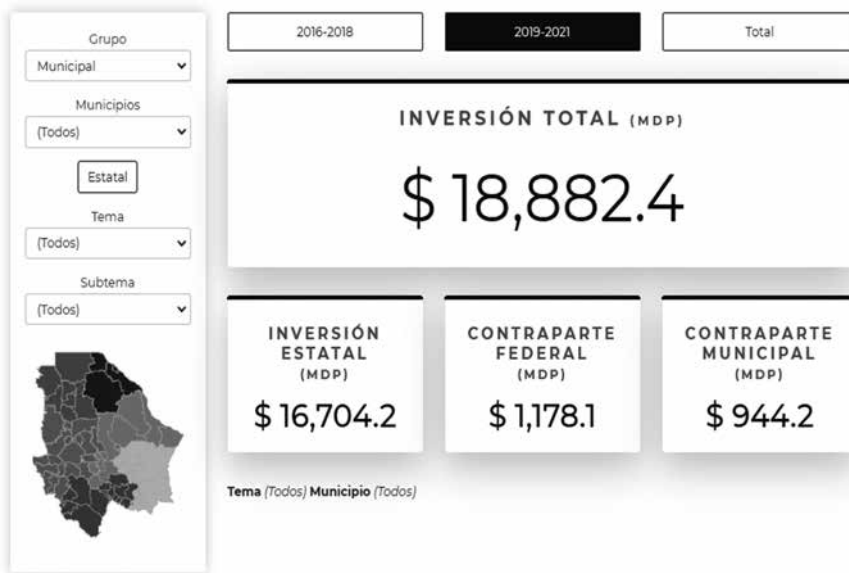
41. En esa tesitura, es importante dejar asentado que la Ministra instructora mediante acuerdo de veintidós de enero de dos mil veinte, ordenó dar vista con estas manifestaciones al Municipio actor para que expresara lo que a su derecho correspondiera, sin que el promovente hubiere desahogado dicha vista.

42. En esa tesitura y en atención a que el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021 se encuentra disponible en la dirección de Internet [http://ceg.chihuahua.gob.mx/plan\\_inversion/](http://ceg.chihuahua.gob.mx/plan_inversion/), resulta conveniente explicitar su contenido:

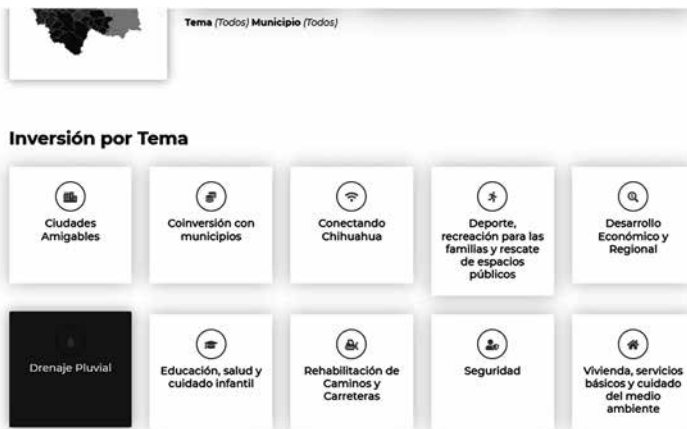
43. En la portada aparece el logotipo del plan de inversión, así como un video en el que se resume la forma en la que el Gobierno del Estado ha destinado los recursos públicos en obras y cómo se destinarán en el segundo trienio de la administración.



44. A continuación, se muestra el presupuesto proyectado como inversión total en millones de pesos para el trienio en cuestión, así como el monto que de esa inversión corresponde a la Federación, al Estado y a los Municipios. En la parte izquierda de la pantalla aparecen opciones para delimitar la búsqueda de obras por Municipio y por temática, así como un mapa del Estado de Chihuahua el cual permite el acceso directo a la información de obras por Municipio.



45. Después la plataforma ofrece una búsqueda especializada de las obras atendiendo a la clasificación "inversión por temas".



46. Finalmente, el portal muestra un catálogo con las obras a las que estará destinada la inversión, así como información que incluye el nombre de la obra, el Municipio en el que se realiza, la región a la que pertenece el Municipio, el



estatus de la obra (programado, en proceso o terminado), así como los recursos que se le destinarán, divididos en financiación estatal, federal y municipal. El listado que se muestra cambia de acuerdo con los criterios de búsqueda.

**OBRAS DE INVERSIÓN**  
**Listado de Obras**

Tema: Todos | Municipio: Todos

¿Qué estás buscando?

INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO	INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO	INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO
<b>Obras de conservación de carreteras estatales de cuota</b> Rehabilitación de Caminos y Carreteras Municipio: Alcance Regional Región: Alcance regional Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas Estatus: En Proceso	<b>Sistema Integral de Transporte BRT 2 en Ciudad Juárez (Primera etapa)</b> Ciudades Amigables Municipio: Juárez Región: JUAREZ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología Estatus: Programado	<b>Obras de conservación de carreteras libres y caminos</b> Rehabilitación de Caminos y Carreteras Municipio: Alcance Regional Región: Alcance regional Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas Estatus: En Proceso
<b>\$ 1,083.91 MDP</b> \$ 1,083.91 Estatal    \$ 0.00 Federal    \$ 0.00 Municipal	<b>\$ 1,006.22 MDP</b> \$ 619.88 Estatal    \$ 386.34 Federal    \$ 0.00 Municipal	<b>\$ 721.80 MDP</b> \$ 721.80 Estatal    \$ 0.00 Federal    \$ 0.00 Municipal
INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO	ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y DESARROLLO	INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO
<b>Modernización de la red estatal de telecomunicaciones</b>	<b>Otras obras a realizar en convenio</b> Colaboración con municipios	<b>Obras de mantenimiento y rehabilitación a cargo de la JMÁS</b>

47. El contenido del portal electrónico se agota en esta sección y no existen diversos vínculos para poder acceder a alguna otra información.

**JUSTICIA Y SEGURIDAD**

<b>Centro Estatal de Seguridad Regional para el Desarrollo: Guadalupe y Calvo</b> Seguridad Municipio: Guadalupe y Calvo Región: Parral FGE Estatus: Programado	<b>Centro Estatal de Seguridad Regional para el Desarrollo en Práxedes G. Guerrero</b> Seguridad Municipio: Práxedes G. Guerrero Región: JUAREZ FGE Estatus: Programado	<b>Centro Estatal de Seguridad Regional para el Desarrollo: San Juanito</b> Seguridad Municipio: Bocoyna Región: Cuernavaca FGE Estatus: Programado
<b>\$ 160.00 MDP</b> \$ 160.00 Estatal    \$ 0.00 Federal    \$ 0.00 Municipal	<b>\$ 160.00 MDP</b> \$ 160.00 Estatal    \$ 0.00 Federal    \$ 0.00 Municipal	<b>\$ 160.00 MDP</b> \$ 160.00 Estatal    \$ 0.00 Federal    \$ 0.00 Municipal

Anterior 1 de 30 Siguiente

2021 - Coordinación Ejecutiva de Gabinete.

Chihuahua UNIDOS CON VALOR



48. De la revisión anterior se aprecia que efectivamente, el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021 es un instrumento de naturaleza digital que únicamente contiene las proyecciones de los recursos que serán destinados a la realización de obras públicas en los sesenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua en los años dos mil diecinueve, dos mil veinte y dos mil veintiuno.

49. Es decir, constituye un mero instrumento de planeación que no contempla una decisión definitiva ni vinculante sobre los montos, mecanismos y formas en las que habrán de aplicarse efectivamente los recursos públicos, sino una mera proyección que estará sujeta a los instrumentos financieros que sí contemplan estas decisiones, tales como las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los diversos instrumentos que conforman la planeación del desarrollo estatal.

50. En esa tesitura, este Tribunal Pleno advierte que el plan impugnado más que una asignación presupuestal específica, o la determinación final sobre el uso y destino de los recursos, constituye un instrumento de gestión gubernamental con fines informativos, de transparencia y de rendición de cuentas a fin de dar a conocer a la ciudadanía cómo el Gobierno del Estado **planea y proyecta** invertir los recursos públicos durante el segundo trienio de la administración.

51. Para sustentar tal afirmación es preciso hacer referencia a la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, en la cual se prevén las normas y principios que rigen la planeación del desarrollo en el Estado, las bases para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática y las bases para que el Ejecutivo del Estado coordine sus actividades de planeación tanto con el Ejecutivo Federal como con los Ayuntamientos.

52. En ese tenor, en el artículo 2 de dicho ordenamiento se establece que la planeación deberá llevarse a cabo como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, sobre el desarrollo integral de la entidad, de acuerdo a los principios, fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Local.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> "Artículo 2o. La planeación deberá llevarse a cabo, como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, sobre el desarrollo integral de la entidad, de acuerdo a los principios, fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua."



53. Por su parte en el artículo 3 se asienta que la planeación para el desarrollo es la ordenación racional y sistemática de las acciones de las diversas instancias de gobierno con la participación de los sectores social y privado, a fin de transformar la realidad socioeconómica de la entidad, y elevar la calidad de vida de su población. También se precisa que mediante la planeación se fijarán prioridades, objetivos, estrategias, indicadores y metas en los ámbitos político, social, económico, cultural y ambiental; se asignarán recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y se evaluarán resultados.<sup>12</sup>

54. El artículo 4 prevé que corresponde al titular del Ejecutivo Local conducir la planeación estatal para el desarrollo con la participación democrática de los sectores social y privado, mediante los mecanismos de coordinación, concertación e inducción, en su caso, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.<sup>13</sup>

55. En el artículo 6 se precisan los siguientes componentes del Sistema Estatal de Planeación Democrática: a) un proceso de planeación democrática, que permita, a través de la formulación de planes y programas, articular las demandas sociales y traducirlas en decisiones y acciones de gobierno; así como la participación de los sectores social y privado en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los mismos; b) Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chihuahua, a través del cual participarán las dependencias federales, estatales y municipales en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas; y, c) una infraestructura de apoyo, con-

<sup>12</sup> "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entiende por planeación para el desarrollo, la ordenación racional y sistemática de las acciones de las diversas instancias de gobierno con la participación de los sectores social y privado, a fin de transformar la realidad socioeconómica de la entidad, y elevar la calidad de vida de su población.

"Mediante la planeación se fijarán prioridades, objetivos, estrategias, indicadores y metas en los ámbitos político, social, económico, cultural y ambiental; se asignarán recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y se evaluarán resultados."

<sup>13</sup> "Artículo 4o. Al titular del Poder Ejecutivo del Estado, le corresponde conducir la planeación estatal para el desarrollo con la participación democrática de los sectores social y privado, mediante los mecanismos de coordinación, concertación e inducción, en su caso, de acuerdo a lo establecido en la presente ley."





formada por las instituciones sociales y privadas que integren sus esfuerzos mediante su participación concertada o inducida dentro del sistema.<sup>14</sup>

56. Y finalmente, en el artículo 7o. se precisan los documentos en los cuales quedará plasmado el sistema en mención:

"Artículo 7o. El Sistema Estatal de Planeación Democrática se plasmará en los siguientes documentos:

"I. A nivel estatal:

"A) El Plan Estatal de Desarrollo.

"A Bis) El Plan Estatal de Seguridad Pública.

"B) Los programas de mediano plazo:

"– Sectoriales

"– Regionales

"– Especiales

<sup>14</sup> "Artículo 6o. Los elementos integrantes del Sistema Estatal de Planeación Democrática serán:

"I. Un proceso de planeación democrática, que permita, a través de la formulación de planes y programas, articular las demandas sociales y traducirlas en decisiones y acciones de gobierno; así como la participación de los sectores social y privado en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los mismos. Este proceso deberá velar por el respeto a los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, la no discriminación, un medio ambiente sano y la interculturalidad en el Estado.

"II. Una estructura institucional, constituida por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chihuahua, a través del cual participarán las dependencias federales, estatales y municipales en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas, así como por los foros de consulta ciudadana, en las diferentes etapas del proceso de planeación.

"III. Una infraestructura de apoyo, conformada por las instituciones sociales y privadas que, de acuerdo a los requerimientos del desarrollo económico y social del Estado y a su ámbito de acción, integren sus esfuerzos mediante su participación concertada o inducida dentro del sistema."



"– Institucionales

"C) Los Programas Operativos Anuales.

"D) El Convenio Único de Desarrollo.

"E) El presupuesto de egresos del Estado.

"F) Los Convenios de Coordinación entre el sector público y de concertación con los sectores social y privado.

"II. A nivel municipal:

"A) Los Planes Municipales de Desarrollo.

"B) Los Programas Operativos Anuales.

"C) El presupuesto de egresos del Municipio.

"D) Los Convenios de Coordinación entre el sector público, y de concertación con los sectores social y privado."

57. De los instrumentos a los que se refiere el artículo transcrito, cobran relevancia el Plan Estatal de Desarrollo y los programas a mediano plazo, por ser instrumentos que tienen incidencia en la elaboración del presupuesto de egresos del Estado en el que se determina el gasto público estatal cada año.<sup>15</sup>

58. Respecto al Plan Estatal de Desarrollo, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Planeación Estatal, éste: a) precisará los objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del Estado; b) determinará los lineamien-

<sup>15</sup> Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua.

"Artículo 29. El gasto público se basará en un presupuesto que se elaborará cada año calendario, se expresará en términos monetarios y se formulará con apoyo en programas presupuestarios que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, de conformidad con los programas operativos anuales correspondientes."



tos de política de carácter global, sectorial y regional; c) sus previsiones se referirán al conjunto de las actividades económicas y sociales; y, d) contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados para el cumplimiento de sus fines, a través del programa operativo anualizado y regirá el contenido de los programas que se deriven del Plan Estatal de Desarrollo, y lineamientos generales que fijen acciones para el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo establecido en las leyes en la materia.<sup>16</sup>

59. En cuanto a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales a mediano plazo, éstos derivan del Plan Estatal de Desarrollo y atienden a los objetivos ahí establecidos.

60. En particular los programas sectoriales especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y, responsables de su ejecución.<sup>17</sup>

61. Por su parte, los programas regionales, se refieren a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo y cuya extensión territorial represente el ámbito jurisdiccional de dos o más Municipios.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> "Artículo 11. Los Planes Estatales de Desarrollo y de Seguridad Pública deberán elaborarse y remitirse, dentro de un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha en que tome posesión el gobernador del Estado, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aun cuando podrá contener consideraciones y proyecciones de largo plazo.

"El Plan Estatal de Desarrollo precisará los objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del Estado; determinará los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de las actividades económicas y sociales; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados para el cumplimiento de sus fines, a través del programa operativo anualizado y regirá el contenido de los programas que se deriven del Plan Estatal de Desarrollo, y lineamientos generales que fijen acciones para el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo establecido en las leyes en la materia. ..."

<sup>17</sup> "Artículo 13. Los programas sectoriales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y, responsables de su ejecución."

<sup>18</sup> "Artículo 14. Los programas regionales, se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo y cuya extensión territorial represente el ámbito jurisdiccional de dos o más Municipios."



62. Los programas institucionales son elaborados por las entidades de la administración pública paraestatal y se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo, en el programa sectorial correspondiente y a las normas jurídicas que regulen su organización y funcionamiento.<sup>19</sup>

63. Finalmente, los programas especiales se sujetan a las prioridades del desarrollo integral del Estado, fijadas en el Plan Estatal de Desarrollo o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas del sector.<sup>20</sup>

64. La ley de referencia también prevé que estos programas regirán las actividades de la administración pública en su conjunto y servirán de orientación para la integración de los programas operativos anuales, los anteproyectos de presupuestos de egresos del Estado, de la Federación y de los Municipios, conforme a la legislación aplicable.<sup>21</sup>

65. De conformidad con los artículos 18, 19 y 20, tanto el Plan Estatal de Desarrollo como los programas a mediano plazo, son sometidos por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado a la consideración y aprobación del gobernador del Estado (el plan además debe ser remitido al Congreso Local para su aprobación) y deben publicarse en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. Asimismo, estos instrumentos resultan obligatorios para la administración pública estatal.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> "Artículo 15. Los programas institucionales, que deban elaborar las entidades de la administración pública paraestatal, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo, en el programa sectorial correspondiente y a las normas jurídicas que regulen su organización y funcionamiento."

<sup>20</sup> "Artículo 16. Los programas especiales, se sujetarán a las prioridades del desarrollo integral del Estado, fijadas en el Plan Estatal de Desarrollo o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas del sector."

<sup>21</sup> "Artículo 17. Los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales deberán ser congruentes entre sí, regirán las actividades de la administración pública en su conjunto y servirán de orientación para la integración de los programas operativos anuales, de los anteproyectos de presupuestos de egresos del Estado, de la Federación y de los Municipios, conforme a la legislación aplicable."

<sup>22</sup> "Artículo 18. Los Planes Estatales de Desarrollo y de Seguridad Pública y los programas sectoriales, regionales y especiales de la administración pública estatal, deberán ser sometidos por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado a la consideración y aprobación del gobernador del Estado. "Los programas institucionales, deberán ser sometidos por el órgano de gobierno de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector,



66. Finalmente, con respecto a los presupuestos de egresos estatales, en el artículo 24 de la Ley de Planeación Local se prevé que el gobernador del Estado de Chihuahua al enviar al Congreso Estatal las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos del presupuesto de egresos, hará mención de su relación con los objetivos y prioridades de los Planes Estatales de Desarrollo y de Seguridad Pública y sus programas.<sup>23</sup>

67. Con esta exposición sobre la forma en la que legalmente se regula en el Estado de Chihuahua la planeación estatal, queda evidenciado que el denominado Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021 no se ubica dentro de los documentos en los que formalmente se refleja el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

68. En efecto, no se trata del Plan Estatal de Desarrollo, el cual debe someterse a la aprobación del Congreso del Estado, ni tampoco, a pesar de su denominación trianual, constituye uno de los programas a mediano plazo a los que alude el artículo 7o., fracción II, inciso B), de la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua.

69. Es preciso señalar que el propio demandado reconoce que el plan de inversión tiene sustento en el Plan Estatal de Desarrollo y en las estrategias para mejorar las condiciones de vida de los habitantes el Estado, característica que comparte con los programas de mediano plazo.

70. Sin embargo, basta la visualización del contenido de dicho plan de inversión para constatar que únicamente constituye un portal en el cual se puede conocer información sobre los recursos que proyecta el Gobierno del Estado y

---

y posteriormente deberán ser sometidos por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado a la consideración y aprobación del Gobernador del Estado. ..."

"Artículo 19. Los planes y los programas, una vez aprobados, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en el ámbito de sus respectivas competencias. ..."

"Artículo 20. Los Planes Estatales de Desarrollo y de Seguridad Pública y los programas sectoriales, regionales y especiales deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

<sup>23</sup> "Artículo 24. El gobernador del Estado, al enviar al Congreso del Estado las iniciativas de Leyes de Ingresos y los Proyectos del Presupuesto de Egresos, hará mención de su relación con los objetivos y prioridades de los Planes Estatales de Desarrollo y de Seguridad Pública y sus programas."



la forma en la que planea destinarlos para obras públicas en cada uno de los Municipios que lo integran. Además, el portal incluye información tanto de obras en proceso como de aquellas que ya fueron finalizadas.

71. Por tanto, el Plan de Inversión Estatal que aparece en el portal electrónico: a) no es un programa sectorial porque en él no se especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de algún sector administrativo; b) no es un programa regional porque aunque en él se aprecia un criterio de búsqueda de los Municipios atendiendo a la región, no se refiere a alguna región determinada que se considere prioritaria o estratégica en función del Plan Estatal de Desarrollo; c) tampoco es un programa institucional porque la información ahí contenida no se limita a una dependencia de la administración pública descentralizada; ni tampoco es un programa especial, pues su contenido no se sujeta a una prioridad del desarrollo integral del Estado, fijadas en el Plan Estatal de Desarrollo o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas del sector, sino que abarca toda la proyección de obra pública que se realizará en los años dos mil diecinueve, dos mil veinte y dos mil veintiuno.

72. Por el contrario, se trata únicamente del mecanismo informativo que el Gobierno del Estado consideró adecuado para dar a conocer a la población los recursos proyectados, así como las obras que se tiene contemplado realizar en cada uno de los sesenta y siete Municipios en la segunda parte de su administración (años dos mil diecinueve a dos mil veintiuno).

73. Dadas estas características, se concluye que el plan de inversión no es un acto que tenga efectos jurídicos vinculantes, pues no existe disposición legal alguna que sujete la distribución de recursos de la manera en la que se plantea en el plan de inversión.

74. Tampoco existe alguna norma que, por lo menos, aluda a que deba tomarse en cuenta el contenido de dicho plan de inversión al momento de asignar los recursos públicos a los Municipios (a través del presupuesto de egresos), como sí acontece con el Plan de Desarrollo Estatal y con los programas de mediano plazo previstos en la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua y respecto a los cuales la Ley de Planeación exige sean tomados en cuenta para la elaboración del presupuesto.



75. En ese sentido, no existe algún sustento jurídico para afirmar no sólo que el Plan de Inversión Estatal 2019-2021 constituya una manera de asignar recursos a los Municipios del Estado de Chihuahua, sino tampoco para sustentar que la información contenida en el plan de inversión deba tomarse en cuenta para la asignación de tales recursos a través de los presupuestos de egresos de los años ahí contemplados.

76. Ello desde luego obedece a que el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021, sólo constituye el instrumento digital que tiene como objetivo fundamental, transparentar y publicitar la gestión presupuestal que pretende realizar gobierno del Estado, a fin de que la población conozca los proyectos que pretenden realizarse en el segundo trienio de su gestión en cada uno de los sesenta y siete Municipios que comprenden el Estado.

77. Ahora bien, no se desconocen los siguientes planteamientos que el Municipio de Cuauhtémoc formuló en su demanda:

- Existe una asignación arbitraria e inequitativa de recursos; que no se tomó en cuenta las características y necesidades de los Ayuntamientos en la elaboración del plan.
- Existen deficiencias en el contenido programático de los recursos.
- No se atendió a las disposiciones legales que debieron regir la emisión del plan.
- De conformidad con el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, al ser concurrente la materia de desarrollo urbano debió tomársele en cuenta para la elaboración del plan de inversión.
- El plan de inversión constituye un acto de ejercicio discrecional y arbitrario por parte del Gobierno del Estado del presupuesto en materia de inversión, pues debió ser aprobado por el Poder Legislativo, tal como acontece con el Plan Estatal de Desarrollo.
- El plan de inversión supone un riesgo de dañar la autonomía financiera municipal prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General por que



contempla inversiones conjuntas multianuales entre Municipios y Gobierno Estatal, las cuales podrían no guardar congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y, por tanto, condicionarían el ejercicio de los recursos municipales para ser destinados a rubros que no se estimen prioritarios.

78. Sin embargo, resulta claro que el Plan de Inversión Estatal 2019-2021, no tiene el alcance que pretende atribuirle el Municipio actor y a partir del cual se generan todos sus motivos de disenso.

79. Es decir, como ya se asentó en párrafos precedentes, el acto reclamado no constituye un mecanismo real y vinculante de distribución de recursos entre los Municipios del Estado de Chihuahua, ni tampoco condiciona o determina los recursos que le corresponderán al Municipio actor (cuestiones que constituyeron el principio de agravio que motivó la presentación de la controversia constitucional).

80. De ahí que, si el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021, constituye únicamente un instrumento de transparencia y rendición de cuentas generado por el Gobierno del Estado dirigido principalmente a la ciudadanía, es posible concluir entonces que dicho plan **no es susceptible de afectar la esfera competencial del Municipio actor**. Por ende, se actualiza la causa de improcedencia de falta de interés legítimo.

81. No se deja de advertir de conformidad con el último párrafo del artículo 105, fracción I, de la Constitución General,<sup>24</sup> en este tipo de mecanismos de protección constitucional es posible hacer valer la violación a derechos humanos. Sin embargo, de la lectura integral del escrito inicial de demanda no se advierte

---

<sup>24</sup> "Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"a) ... I)

"...

"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."





que el Municipio hubiera formulado un planteamiento reclamando la vulneración de los derechos humanos de su población.<sup>25</sup>

82. Es cierto que en una parte de su demanda, el accionante afirma que la asignación inequitativa y discrecional de los recursos genera un proceso de discriminación en contra del titular del Municipio, así como un detrimento a los derechos fundamentales de sus habitantes. Sin embargo, debe decirse que no es posible analizar de forma autónoma tales argumentos, pues más que un planteamiento sobre la vulneración a derechos humanos, lo que pretende evidenciar son las consecuencias generadas por la supuesta asignación presupuestal arbitraria e irracional.

83. En esa tesitura, si como ha quedado establecido, tal asignación no existe, pues el plan de inversión combatido es un mero instrumento informativo que pretende transparentar a la ciudadanía la forma en la que se **planea y proyecta** aplicar los recursos públicos durante el periodo de 2019 a 2021, es claro entonces que se parte de una premisa equivocada.

84. Finalmente, no se desconoce lo resuelto por la Primera Sala en el recurso de reclamación 174/2019-CA, en el que se determinó confirmar la admisión de la presente controversia constitucional.<sup>26</sup> Sin embargo, la conclusión a la que se arriba en la presente resolución no se contrapone con lo resuelto en dicho recurso.

85. Esto básicamente, porque la materia de análisis de dicho medio de impugnación fue distinta, en tanto se circunscribió a verificar si en el caso se

<sup>25</sup> Registro digital: 187883. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 12/2002. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, febrero de 2002, página 418, tipo jurisprudencia.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER. Al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia."

<sup>26</sup> Resuelto en sesión de diecinueve de febrero de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos.



actualizaba una **causa notoria y manifiesta de improcedencia** a la luz de los agravios planteados por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

86. En ese sentido, el análisis desarrollado en dicho recurso se centró en determinar si resultaba patente y absolutamente claro de la simple lectura de la demanda y sus anexos, que los argumentos del Municipio actor se centraban en cuestiones de mera legalidad y no en la violación a cláusulas sustantivas de la Constitución General y en esa tesitura, que no se habían agotado los medios ordinarios de defensa para resolver la controversia.

87. En consecuencia, es claro que el estudio abordado en la presente ejecutoria es diverso, no sólo porque no se circunscribe a analizar si la causa de improcedencia alegada es notoria y manifiesta, sino porque el tema que se estudia es diverso, en tanto que, lo que se pretende demostrar es que el acto combatido consistente en el Plan de Inversión Estatal 2019-2021, **no es susceptible de afectar la esfera de competencia del Municipio accionante.**

88. En esa tesitura, toda vez que la presente resolución guarda congruencia con determinaciones anteriores y ha quedado demostrado que en el presente caso no existe un principio de afectación en la esfera competencial del promovente, debe concluirse que no se suerte el interés legítimo del Municipio de Cuauhtémoc para controvertir en controversia constitucional el Plan de Inversión Chihuahua 2019-2021.

89. Por tanto, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, lo procedente es sobreseer en la presente controversia constitucional.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

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

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



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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia, consistente en sobreseer en el presente asunto. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Este sentencia se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 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 25 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBE DESESTIMARSE.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN LAS PRESENTADAS CONTRA DISPOSICIONES GENERALES, TIENEN EL CARÁCTER DE DEMANDADOS LOS ENTES QUE LAS HAYAN EXPEDIDO Y PROMULGADO, DENTRO DE LOS CUALES SE INCLUYEN LOS QUE INTERVIENEN EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO.**

**III. TRÁNSITO. LA FACULTAD MUNICIPAL PARA APROBAR LOS REGLAMENTOS DE OBSERVANCIA GENERAL QUE REGULEN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SU COMPETENCIA DENTRO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES ESTÁ SUPEDITADA A LO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN EMITIDA POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

**IV. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE MORELOS. EL CONGRESO LOCAL NO HA CONFERIDO A LOS MUNICIPIOS LA PRESTACIÓN DE AQUÉL NI, POR ENDE, LA FACULTAD DE REGLAMENTARLO.**

**V. SERVICIOS DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE. AQUÉL ESTÁ DIRIGIDO A LOS USUARIOS EN GENERAL, ES DE GESTIÓN PÚBLICA Y CONSTANTE; ENTANTO QUE EL DE TRANSPORTE ESTÁ DIRIGIDO A USUARIOS EN PARTICULAR, ES DE GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, Y COTIDIANA.**

**VI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA FACULTAD EN ESTA MATERIA NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE.**

**VII. TRÁNSITO. CUANDO ESTE SERVICIO PÚBLICO, RESERVADO CONSTITUCIONALMENTE A LOS MUNICIPIOS, SE HAYA TRANSFERIDO TEMPORALMENTE MEDIANTE CONVENIO AL PODER EJECUTIVO LOCAL, EL AYUNTAMIENTO PUEDE DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE DESEA RETOMARLO.**

**VIII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LAS NORMAS QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO**



**PARA DARLE UNIFORMIDAD EN TODO EL ESTADO, MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO.**

**IX. TRÁNSITO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA TRANSFERENCIA DE ESE SERVICIO DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO CONDICIONADA AL ACREDITAMIENTO DE LOS EXÁMENES APLICADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA ENTIDAD.**

**X. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA ESTÁN ACOTADAS A QUE SE AFECTE SU ÁMBITO TERRITORIAL.**

**XI. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS EN LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RESPECTIVOS ESTÁ SUPEDITADA A LO DISPUESTO EN LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

**XII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE MORELOS. LA DETERMINACIÓN DE ÁREAS CONTROLADAS DE TRÁNSITO ES FACULTAD DE LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES (ARTÍCULOS 26 BIS Y 26 TER DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIII. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE MORELOS. MARCO NORMATIVO QUE DEFINE LAS ÁREAS CONTROLADAS EN ESA ENTIDAD.**

**XIV. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA REGULACIÓN DE LA ZONAS DE TRÁNSITO CONTROLADAS CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS, SIN MENOSCABO DE QUE PARTICIPEN EN SU PROMOCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO AL SENO DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y ECOZONAS DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 26 BIS Y 26 TER DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XV. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE MORELOS. LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN DICHA ENTIDAD FEDERATIVA NO TRASCIENDE A LA MATERIA DE TRÁNSITO (ARTÍCULOS 38 BIS, 38 TER Y 38 QUÁTER DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS).**



**XVI. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE MORELOS. LA ATRIBUCIÓN PARA FIJAR LAS TARIFAS DE TRANSPORTE CONFERIDA A UNA AUTORIDAD ESTATAL NO INCIDE EN EL ÁMBITO RESERVADO A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 110, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2018. MUNICIPIO DE MAZATEPEC, ESTADO DE MORELOS. 17 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

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

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación y contenido de la demanda.** Por escrito recibido el dieciocho de junio de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Villegas Toledo, quien se ostentó como síndica municipal del Ayuntamiento de Mazatepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional para demandar la invalidez de los actos que se mencionan a continuación:

"... IV. Norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado:

"a) Demandamos la invalidez del Decreto Número 2857 de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, publicado dentro del Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5600, por el que se reforman entre otros preceptos, el primer párrafo del artículo 26 Bis; el primer párrafo y la fracción II del artículo 26 Ter; los artículos 38 Bis, 38 Ter, 38 Quáter; el primer párrafo del artículo 110 y su disposición transitoria octava; todos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos;



lo cual vulnera el artículo 115, fracción III, inciso h) y fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"b) Las consecuencias legales de dicho decreto. ..."

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los conceptos de invalidez siguientes:

"... ÚNICO.—El artículo 115, fracción IV, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza el derecho de los Municipios para prestar, directamente, entre otros, el servicio público de tránsito en las zonas urbanas o centros de población de su territorio.

"La reforma al primer párrafo del artículo 26 Bis; el primer párrafo y la fracción II del artículo 26 Ter; los artículos 38 Bis, 38 Ter, 38 Quáter; el primer párrafo del artículo 110 y la disposición transitoria octava; todos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; contraviene el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues afecta el ámbito de competencia del Municipio actor en materia de servicios públicos que tiene a su cargo.

"La prestación de los servicios públicos es una obligación que deben prestar los Ayuntamientos; no obstante, el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional establece lo siguiente: (se transcribe)

"Los Ayuntamientos son órganos de gobierno a los que la Constitución Política les atribuye ser titulares de la facultad reglamentaria a través de un ámbito de competencias exclusivas, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La relación entre las leyes estatales en materia municipal, cuyo dictado está previsto en la fracción II del artículo 115 constitucional, con lo dispuesto en la fracción III de este mismo precepto, garantiza a los Municipios la prestación de una serie de servicios públicos, entre los cuales está el tránsito.

"La fracción II del artículo 115 constitucional establece que los Municipios pueden aprobar normas reglamentarias de observancia general dentro de sus



jurisdicciones y enumera cuál debe ser el objeto de regulación en las mencionadas leyes en materia municipal, incluyendo el servicio de tránsito como uno de los servicios públicos expresamente reservado a la titularidad de los Municipios en el inciso h) de la fracción III del artículo 115.

"Las Legislaturas Locales sólo están facultadas para establecer. En normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo. Este acotamiento tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que le son propias y específicas, como la prestación del servicio en materia de tránsito. La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda ilustrada en la siguiente tesis: (se transcribe)

"En nuestro concepto, con las reformas aprobadas las autoridades demandadas privan al Ayuntamiento de su facultad constitucional en materia de tránsito municipal, pues otorgan al gobernador facultades para que, a través de la Secretaría de Movilidad y Transporte, regule disposiciones legales y administrativas en materia de tránsito municipal.

"Ello es así, pues se le otorga al Poder Ejecutivo del Estado la facultad de fijar itinerarios, rutas, horarios, paradas, paraderos sitios, terminales, bases, desplazamientos, enlaces y enrolamientos, así como el poder unilateralmente ejercer el control del tránsito en zonas específicas, tanto urbanas, metropolitanas o rurales y regular unilateralmente la prestación del servicio de transporte en vías alternativas y colonias rurales nacientes que forman parte del territorio del Municipio que represento, es decir, se le concede al Ejecutivo la atribución de prestar el servicio público de tránsito en el Estado de Morelos, lo cual incluye el ámbito territorial del Municipio actor.

"Dichas reformas no reconocen que la prestación del servicio en el Estado incluye necesariamente a los territorios municipales, ya que si bien el artículo 38 Bis hace referencia a que para la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte se tomaran en cuenta las características físicas-geográficas-terrestres y





de urbanidad propias para el Estado de Morelos, ello comprende en todo momento a las vías municipales.

"En efecto, la ordenación del tránsito no sólo debe referirse a los vehículos de los particulares y a la conducta de los peatones, pues el uso del espacio en un Municipio desde la perspectiva de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos pasa estrechamente también por disciplinar el impacto externo o espacial del transporte público. Y los artículos reformados son normas que, 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 municipales y no sólo otros aspectos de los vehículos de transporte o de las personas que los manejan que no se traslapan con las cuestiones de tránsito.

"La titularidad del servicio público de tránsito municipal implica que los Municipios deben poder determinar en su ámbito territorial 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' y éstos son aspectos que las normas impugnadas dejan en todo caso en manos de las autoridades estatales. El esquema normativo estatal debe habilitar un espacio real para el dictado de normas municipales que regulen los servicios públicos a cargo de los Municipios, de conformidad con las especificidades de su contexto, y ésta es una conclusión que no puede alcanzarse respecto de las normas referidas.

"Así fue precisado por este Máximo Tribunal en la siguiente jurisprudencia: (se transcribe)

"Lo dispuesto por el artículo 38 Bis, según el cual le corresponde a la Secretaría de Planeación del Desarrollo de la Movilidad y el Transporte; el artículo 38 Ter, según el cual la secretaría fungirá como medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencias de los tres



órdenes y niveles de gobierno; y el artículo 38 Quáter, según el cual el Sistema de Transporte Público considerará los siguientes elementos mínimos: I. Las bases, paradas, terminales y los servicios auxiliares del transporte o cualquier infraestructura que se requiera; se trata de preceptos que incorporan incondicionalmente al ámbito de decisión de las autoridades estatales lo que en realidad son aspectos muy concretos y muy específicos que hacen parte de la regulación y prestación del servicio público de tránsito en cada Municipio. La fijación de la ubicación espacial de terminales, sitios y bases es una cuestión que debe poder determinar el Municipio como titular de la competencia en materia de servicio público de tránsito; y, sin embargo, el artículo 38 Ter le da al Municipio la simple posibilidad de coordinarse con la Secretaría de Movilidad y Transporte, cuyo estatus jurídico frente al Estado la ley no precisa, lo cual es insuficiente para garantizarle el espacio de decisión que le corresponde en materias cuya determinación afecta centralmente al ámbito de sus competencias en materia de tránsito.

"El artículo 110 de la Ley de Movilidad y Transporte dice que las tarifas y sus reglas de aplicación, serán determinadas por el secretario, de acuerdo a la clase de servicio, rutas e itinerarios del transporte público en sus distintas modalidades, atendiendo a la necesidad y rentabilidad del servicio, al interés público y la capacidad de pago de los usuarios, lo cual parecería que quedan fuera de lo problemático –siendo cuestiones que aluden fundamentalmente a una relación entre autoridades, concesionarios y permisionarios y ciudadanos que queda fuera del ámbito material del 'tránsito', pues pareciera que las competentes para imponer ciertas obligaciones y condiciones a los concesionarios y permisionarios del transporte son las autoridades estatales, en su calidad de autoridades encargadas de regularlos y disciplinarlos. Sin embargo, cuando alguna de estas obligaciones y condiciones inciden en ámbitos de decisión que son de titularidad municipal por disposición constitucional, las autoridades estatales deben reconocer que la competencia para determinarlas es municipal, y respetar que la decisión sobre estos puntos debe emanar de lo dispuesto por otras autoridades, pues si bien es claro que las autoridades estatales deben poder imponer a la operación y explotación de las concesiones de transporte las condiciones que sean necesarias para asegurar su legal y correcto funcionamiento, también lo es que deben respetar escrupulosamente la competencia municipal para tomar las decisiones que, por constituir parte de la regulación de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos en su territorio, quedan incluidas dentro de sus competen-



cias en materia de prestación del servicio público de tránsito. En estos puntos, las normas estatales deben remitir o prever la aplicación de las normas municipales correspondientes.

"La disposición transitoria octava faculta al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos o a quien él designe, para que otorgue la extensión de las concesiones o permisos pendientes por el periodo de dos años para aquellos concesionarios o permisionarios que acrediten haber cubierto la obligación de pago con documento respectivo, lo cual constituye una franca invasión a la esfera jurídica del Ayuntamiento que represento, pues la facultad discrecional que se le atribuye al Poder Ejecutivo con la reforma impugnada de extender las concesiones o permisos sin que medien estudios de factibilidad de los caminos de impacto ambiental, y sin que estén contemplados en el Programa Estatal de Desarrollo del Transporte, podría generar el menoscabo, la pérdida o el irrevocable daño al sistema de transporte público que se presta en nuestro territorio, propiciando, incluso, la generación de monopolios en el ramo y la saturación de nuestros caminos.

"Es claro, por un lado, que las autoridades estatales deben poder imponer a la operación y explotación de las concesiones de transporte las condiciones que sean necesarias para asegurar su legal y correcto funcionamiento, pero, por otro, también lo es que deben respetar escrupulosamente la competencia municipal para tomar las decisiones que, por constituir parte de la regulación de la circulación y estacionamiento de personas y vehículos en su territorio, quedan incluidas dentro de sus competencias en materia de prestación de servicio público de tránsito. En estos puntos, las normas estatales deben remitir o prever la aplicación de las normas municipales correspondientes.

"Si bien nuestro sistema legal en materia de tránsito prevé un control absoluto de las autoridades, de manera que el servicio queda, en principio, protegido por eso control en el que las autoridades determinan detalladamente las condiciones de cantidad, calidad y tarifa en que el transporte de pasajeros debe efectuarse, buscando el bienestar público, ese control originalmente corresponde única y exclusivamente a los Ayuntamientos, quienes, al tener la facultad de prestar el servicio del tránsito en su territorio, tienen la facultad primigenia y exclusiva de regular el servicio de tránsito que comprende, desde luego, la participación en la determinación de otorgar o extender una concesión o permiso para cubrir una ruta



o tramo de una ruta dentro de su territorio, cuando hay necesidad de ampliar ahí los servicios. Resultando, en consecuencia, que el otorgamiento de concesiones o de permisos para el transporte que transita por las vías municipales, así sea con alguna base en la ley, no debe efectuarse en forma unilateral por las autoridades estatales, pues rompe el equilibrio que debe existir entre los sistemas de transporte y las autoridades municipales y su facultad de controlar el tránsito en su territorio, y cuando se otorguen extensiones a permisos o concesiones, provisionales, emergentes, temporales, etcétera, sobre una ruta o un tramo de ruta municipal, en cualquier forma que ello sea, se debe respetar la autonomía de todos aquellos Ayuntamientos por cuyo territorio se preste dicho servicio, es decir, siempre que exista la necesidad de otorgar o extender por periodos determinados de tiempo permisos, autorizaciones, concesiones, etcétera, de cualquier clase, a un particular o a una empresa, para prestar sus servicios en una ruta o tramo de ruta, o para ampliar de cualquier manera los servicios que ya prestaba en esa ruta, dentro del territorio municipal, el único facultado atendiendo a lo dispuesto por la fracción III, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es dicho Ayuntamiento, por tanto, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no pueden menos que llevar consigo la obligación de respetar ese control con estricto apego a los derechos constitucionales de los Municipios.

"La disposición transitoria octava, en conclusión, tiene un carácter unidimensional que no soslaya que lo que el Estado puede imponer a los concesionarios y permisionarios, no lo puede imponer automáticamente a los Municipios, y que la mayoría de las cuestiones materialmente involucradas en la regulación contenida en los artículos identificados de la Ley de Transporte son, en realidad, cuestiones que invaden la materia de 'tránsito'.

"Los artículos antes identificados de la Ley de Transporte de Morelos no respetan la 'lógica constitucional' en la materia, que consiste en otorgar a las autoridades estatales las competencias en materia de transporte, pero con la participación de los Municipios en cuanto a la formulación y aplicación de las políticas respectivas, y a las autoridades municipales la competencia para prestar el servicio público de tránsito, en el marco, materialmente acotado y limitado, de lo que pueda disponer una normativa básica estatal que en ningún caso debe inmiscuirse en cuestiones particulares de cada Municipio. Y los preceptos examinados son claramente defectuosos a la luz de este estándar de constitucionalidad.



"El Municipio actor no pasa por alto el texto constitucional del inciso h), fracción III, del artículo 115 que prevé la posibilidad de prestar los servicios públicos mediante la coordinación y asociación, incluso, con Municipios de dos o más Estados, además de poder celebrar convenios con el Estado para tales fines, sin embargo, ello no implica que el Poder Legislativo pueda atribuir al Poder Ejecutivo las facultades de ejercer el control absoluto del tránsito en zonas específicas de los Municipios, regular la operación de todos los sistemas de transporte, regular la prestación del servicio de transporte en vías alternativas y colonias rurales nacientes, reservarse la planeación de desarrollo de la movilidad y el transporte, tener el control de la coordinación entre el Sistema de Transporte Público y la propia autoridad municipal, determinar las bases, paradas y terminales, además del tipo de unidades que se utilicen en la prestación del servicio de transporte público, fijar discrecionalmente las tarifas y sus reglas de aplicación del transporte público en sus distintas modalidades ni efectuar de forma discrecional el otorgamiento de la extensión de las concesiones o permisos; de manera arbitraria sin la existencia de los requisitos previstos en la norma constitucional, como lo son el convenio respectivo o el acuerdo de coordinación y/o asociación; en consecuencia, para que el Poder Ejecutivo tenga la potestad para participar en la prestación del servicio de tránsito que es obligación de los Ayuntamientos, debe existir un instrumento suscrito en conjunto con la autoridad municipal que así lo permita, lo que, en la especie, no ocurre.

"Los Ayuntamientos están facultados para prestar el servicio público de tránsito a la población, dicha atribución prevista por nuestra Carta Magna no dispone que todas o algunas de sus características deban ser reguladas por los Poderes Legislativo o Ejecutivo, lo que implica que todo tipo de tránsito, incluido el del transporte público que debe estar regido, regulado, explotado, administrado y conservado por los Municipios dentro del ámbito territorial de su competencia, que permita satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ellas 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.

"En efecto, los servicios públicos se deberán prestar por los Ayuntamientos a través de sus unidades administrativas y organismos auxiliares, sin embargo,



su naturaleza permite para una más eficaz prestación de los mismos concesionarios a terceros, esto es, que los Ayuntamientos pueden autorizar o dar licencia para que los particulares presten ese servicio y es la ley en la que se deben estipular las circunstancias y condiciones para el otorgamiento de la concesión o permiso, así como para su renovación, extensión, revocación o caducidad, autoridad que no le asiste al Poder Ejecutivo, por tanto, la reforma impugnada que otorga al gobernador del Estado la facultad de extender las concesiones o permisos en materia de transportes de manera discrecional, sin tomar en cuenta las características jurídicas individuales que en materia de regulación del tránsito son aplicables en los Municipios, devienen en inconstitucional.

"Ello quedo establecido en la siguiente jurisprudencia emitida por este Máximo Tribunal Constitucional: (se transcribe)

"En conclusión, todo lo anterior desemboca en una invasión de las competencias que le otorga al Municipio que represento el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, pues dadas las facultades que se conceden al Ejecutivo Local, quedan en entredicho las atribuciones del Municipio para planear, programar, dirigir, controlar y vigilar este servicio, pues en cualquier momento el Ejecutivo puede inutilizar el ejercicio que el Ayuntamiento haga de dichas atribuciones y en este escenario resulta imposible para el Municipio actor ejercer sus recursos financieros, humanos y materiales para evitar la irritación social y el caos vial. ..."

**TERCERO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como precepto violado el artículo 115, fracción III, inciso h) y fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO.—Registro, admisión y trámite.** Por acuerdo de dieciocho de junio de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 113/2018 y se ordenó turnarla al Ministro José Fernando Franco González Salas. En proveído de veinte de junio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado



de Morelos y ordenó dar vista a la entonces Procuraduría General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**QUINTO.—Contestación de demanda de las autoridades demandadas.**

**Contestación del Poder Legislativo.** Por escrito presentado el trece de julio de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la vicepresidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos presentó su contestación a la demanda, en la que, en lo que interesa para el sentido del presente asunto, argumentó lo siguiente.

"... Improcedencia y sobreseimiento

"Resulta improcedente la presente controversia constitucional, toda vez que el Municipio de Mazatepec, Morelos, no cuenta con un interés legítimo para acudir a esta vía, ya que, para la existencia de este derecho, se requiere de una afectación que resiente en su esfera de atribuciones las entidades, poderes y órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo, actualizándose dicho interés, cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que ésta se encuentra, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el caso que nos ocupa, autonomía municipal. Sin embargo, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con lo señalado por el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, cuenta con las facultades constitucionales para: expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el Gobierno y Administración Interior del Estado, de donde se concluye que la Legislatura Estatal en ninguna forma invade la esfera competencial del Municipio de Mazatepec, Morelos, ni vulnera su autonomía municipal, consagrada en el artículo 115, fracción III, inciso h) y fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es evidente que dicho Municipio carece de interés legítimo para promover la presente



controversia constitucional, por lo que deberá decretarse el sobreseimiento, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Contestación a los conceptos de invalidez

"En la controversia citada,<sup>1</sup> se llegó a la conclusión que los conceptos de 'tránsito y transporte', son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada usuario en general o a el 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 cotidiano.

"Particularmente destaca. Que las prestaciones del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuyen al gobierno del Estado, por cuya razón sólo él, la puede directamente, concesionar a particulares para su prestación indirecta.

"Por su parte, la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una regla por medio de la cual los Municipios, según lo dispongan las leyes federales o locales, tendrán una facultad para, entre otros supuestos, intervenir exclusivamente en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afectan su ámbito territorial.

"A fin de establecer con una mayor precisión cuál es el alcance de ese supuesto, conviene acudir al significado gramatical de las palabras, intervenir, formulación y aplicación, según el Diccionario de la Real Academia Española:

"...

"De ahí podemos entender que cuando la fracción V en estudio dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación

<sup>1</sup> Controversia constitucional 93/2003.





de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendientes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

"De lo anterior se puede vislumbrar del Texto Constitucional podemos inferir que los programas de transporte público de pasajeros tendrán como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo Metropolitano. También la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.

"En otro aspecto, de la revisión al proceso de reforma constitucional respectiva se advierte que en el dictamen de fecha quince de junio de mil novecientos noventa y nueve de la Cámara de Diputados que conjunta diversas iniciativas que fueron presentadas para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y nueve, se señaló lo siguiente: (se transcribe)

"Según se puede advertir del texto inserto, en principio, una de las múltiples iniciativas sí contempla que el transporte se incluyera como servicio reservado a los Municipios, pero, posteriormente, el dictamen no prosperó, pues la razón que tuvo la reforma constitucional radicó esencialmente en reestructurar la fracción V en comento y, en lo conducente, facultar constitucionalmente a los Municipios para intervenir en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

"En ese sentido, la participación que le corresponde a los Municipios en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros de ninguna



forma significa que también pueda prestar de forma directa el servicio indicado, lo anterior es así, dado que tal facultad no se encuentra conferida de forma expresa en la fracción III.

"Lo que se corrobora con las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), del mismo artículo 115 de la Constitución Federal, en razón de que la referida fracción III señala de forma expresa los servicios que el Municipio por su propia naturaleza son de su exclusiva atribución.

"Por su parte, la fracción II del artículo 115 en comento, esencialmente, regula los aspectos de la autonomía municipal en los distintos órdenes, puesto 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 servicio público de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"Luego entonces, atendiendo a lo señalado por la fracción II, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio público, entre otros, el de tránsito mas no el de transporte.

"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 prohibido se considera permitido, en tanto para las autoridades la concepción es a la inversa; de manera que para efectos de cer-



teza 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, por seguridad jurídica tanto para las autoridades como para los gobernados no es dable presumir ésta.

"En ese sentido, el Municipio actor carece de la atribución constitucional para prestar 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, 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 del servicio de transporte público como indebidamente pretende el poder actor.

"...

"Derivado de lo anterior, queda en evidencia que el Municipio actor carece de un derecho susceptible de ser constitucionalmente protegido por encontrarnos ante una ausencia del principio de afectación, para efectos de la controversia constitucional, puesto que, se insiste, éste es un medio de control constitucional



creado para dirimir conflictos entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, que tiene por objeto principal solicitar la invalidación de normas generales o actos emitidos por poderes, órganos de poder y entidades, que invadan o afecten la esfera competencial que la Ley Fundamental prevé para preservar el sistema federal, o bien, les genere algún perjuicio, por la situación jurídica de hecho en que se encuentren y, en el caso, tales supuestos no se actualizan.

"De la línea argumentativa referida se llega a la conclusión de que el Municipio actor carece de un principio de afectación que le permita controvertir los actos tachados de inconstitucionales, ya que dicho Municipio no está protegido por un derecho constitucionalmente reconocido a su favor, por lo cual sus conceptos de invalidez son inoperantes, luego entonces, la controversia constitucional no debe declarar la invalidez de los numerales, decretos y fe de erratas impugnados por el Municipio actor. ..."

**Contestación del Poder Ejecutivo.** Por escrito presentado el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, presentó su contestación a la demanda, en la que argumentó lo siguiente.

"... Improcedencia y sobreseimiento

"Respecto a este apartado, es dable oponer la falta de legitimación *ad causam* del Municipio de Mazatepec, Morelos, toda vez que carece de la titularidad del derecho que pretende hacer valer mediante la presente controversia constitucional, tomando en consideración que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, del cual soy representante legal, de acuerdo con lo que se quedará expuesto al dar contestación a los conceptos de invalidez, no ha realizado acto alguno que invada o afecte su órbita competencial, lo que provoca que el Municipio actor carezca del derecho a demandar la invalidez de la norma general que señala respecto del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, resultando aplicable la jurisprudencia 2a./J. 75/95, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se transcribe a continuación:



"...

"Aunado a lo anterior, el Municipio actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, respecto de los actos relativos al proceso que dio como resultado la expedición del decreto impugnado.

"De lo expuesto se advierte que el Poder Ejecutivo Estatal que se representa, en el proceso para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su expedición, promulgación y publicación, sin que tales actos hayan sido motivo de impugnación por vicios propios.

"Contestación a los conceptos de invalidez

"El decreto impugnado por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Transportes del Estado de Morelos, tiene como objeto el fortalecer el sistema de transporte público, derogando el otrora Sistema Integrado de Transporte Masivo, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema.

"Luego entonces, con la expedición del decreto impugnado no se causa perjuicio alguno al Municipio actor; lo anterior, considerando que el decreto que se tilda de inconstitucional tiene por objeto, entre otros:

"• Modificar la denominación de zonas de tránsito controlado, por áreas de tránsito controlado;

"• Introducir las denominaciones de persona jurídica individual y persona jurídica colectiva, homologándolo con el resto del cuerpo normativo;

"• Otorgar participación y voz en el Consejo Consultivo del Transporte a un representante de los concesionarios y permisionarios estatales por modalidad de transporte de cada delegación;

"• Modificar las referencias hechas al Sistema Integrado de Transporte Masivo, estableciendo en su lugar al Sistema de Transporte Público a efecto de que queden a cargo de este último algunas de las atribuciones concedidas a aquél,



como lo es la finalidad de trasladar al mayor número de usuarios en tiempos cortos y trayectos largos;

"• Permitir que las concesiones puedan ser cedidas a petición del concesionario a otra persona que reúna los requisitos que prevé esta ley para su otorgamiento y previo pago de los derechos respectivos, solicitud que deberá realizarse ante la secretaría, quien resolverá lo conducente; y,

"• Prever que la vida útil de los vehículos se ajuste a lo señalando en la normativa federal, eliminado con ello la porción normativa que indicaba que en ningún caso podría prestarse el servicio de transporte público de pasajeros con vehículos cuyo año o modelo sea superior a diez años.

"De tal suerte que las afirmaciones realizadas por el demandante devienen infundadas, pues éste realiza una interpretación errónea del contenido de las reformas efectuadas por virtud del decreto publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, pues de su contenido se advierte con claridad que ninguna disposición va encaminada a afectar al Ayuntamiento en sus facultades para prestar el servicio público de tránsito a la población.

"Así pues, se reitera que las disposiciones del referido decreto en ningún momento invaden la esfera competencial del aquí actor, toda vez que el objeto y materia de la reforma son distintos al enfoque que le otorga el Municipio accionante, aspectos que se desprenden de la propia exposición de motivos del instrumento legislativo controvertido.

"...

"La confusión que se advierte se evidencia aún más de la simple lectura del párrafo identificado con el número 5 de la página 6, en el que el Municipio actor señala expresamente lo siguiente: (se transcribe)

"Argumento que evidentemente resulta equivocado, pues es de explorado derecho que el servicio público de transporte público es competencia de las autoridades estatales y, por su parte, el artículo constitucional a que enuncia el aquí actor, se refiere al servicio público de tránsito, destacando que en ningún apar-



tado del mismo se hace siquiera referencia al diverso servicio de transporte público.

"De tal suerte, se reitera que las reformas realizadas a la Ley de Transportes del Estado de Morelos van encaminadas únicamente a regular cuestiones inherentes al transporte público en el Estado de Morelos y no así referentes al tránsito, toda vez que esta última materia efectivamente es un servicio público conferido exclusivamente a los Municipios, en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política Federal.

"En las relatadas consideraciones, se estima que el Municipio actor confunde la materia que comprenden los conceptos de 'tránsito' y el de 'transporte', pues éstos son distintos, tal y como ese Alto Tribunal lo estableciera en la controversia constitucional número 2/98; criterios que, de igual manera, fueran adoptados e invocados en los diversos juicios constitucionales 18/2008, 20/2008 y 22/2008, promovidos, respectivamente, por los Municipios de Zacatepec, Xochitepec y Jiutepec, todos del Estado de Morelos.

"Así, debemos tener presente que 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.

"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.

"Lo anterior, tal y como se cita en el criterio jurisprudencial, de rubro: 'TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES.' (se transcribe)



"Ahora bien, en contestación a los argumentos esgrimidos por el Municipio actor para combatir los artículos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, que estima inconstitucionales, debe señalarse lo siguiente:

"Por cuanto al artículo 26 Bis, se precisa que el objeto de su reforma fue modificar el término de zonas de tránsito controlado por áreas de zonas de tránsito controlado, adicionando, inclusive, la participación correspondiente de las autoridades respectivas, al señalar expresamente: (se transcribe)

"Es decir, el legislador, diverso a su postura inicial con la adición del artículo 26 Bis, por Decreto 992 publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5416, el 22 de julio de 2016; introduce la participación de la autoridad municipal para la determinación de las citadas áreas, estableciendo que ello debe hacerse conforme la normativa aplicable, en la que, evidentemente, debe considerarse el marco constitucional de distribución de competencias ya establecido.

"Sin embargo, nada se refiere respecto de ejercer una función de tránsito, como se refiere en la demanda de controversia constitucional que se contesta al indicar que se pretende 'ejercer el control del tránsito en zonas específicas de nuestro territorio urbanas, metropolitanas y rurales'.

"Cabe destacar que el citado Decreto 992 atendió una iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, en la que señaló como parte de su exposición de motivos la vinculación que guardan las ahora áreas de tránsito controlado con las eco zonas, término incorporado por Decreto 125, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 8 de diciembre de 2015, tanto en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y la Ley de Tránsito del Estado de Morelos, es decir, se introduce una política pública que regula a las eco zonas o zonas de bajas emisiones, como instrumentos de regulación y fomento urbano ambiental, aplicables en un espacio delimitado del territorio estatal, que tiene por objeto implementar políticas públicas y acciones específicas orientadas al desarrollo urbano sustentable y a la recuperación de la calidad del aire y del agua.

"Dicho decreto adicionó el artículo 11 Bis, que refiere que cuando se determine el establecimiento de eco zonas en términos de la Ley del Equilibrio Eco-





lógico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos y demás normativa aplicable, los Municipios deberán vigilar y ejercer sus atribuciones en materia de tránsito conforme los parámetros y los lineamientos que establezcan los programas y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a la eco zona, expidiendo la reglamentación que corresponda, en su respectivo ámbito competencial, y sancionando a los infractores conforme a dichas disposiciones.

"Es decir, el Decreto 992, cuyas disposiciones son reformadas, a su vez, por el Decreto 2857, motivo de la presente controversia constitucional, complementaron al citado Decreto 125, cuya finalidad primordial lo fue la regulación de las eco zonas como política ambiental, en protección al derecho humano de la salud, respetando la distribución de competencias así prevista en la Constitución Federal, lo que se evidencia con la intención del legislador para que cuando se determine un área de tránsito controlado debe participar la secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes.

"Asimismo, no debe pasar desapercibido que el pasado 27 de junio de 2018 fue publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5608, segunda sección, el 'Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos en materia de Eco zonas; y se reforman el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático del Estado de Morelos y el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos en materia de ordenamiento territorial', estableciendo el citado reglamento la competencia de los Municipios como la celebración de los convenios correspondiente para la delimitación de una eco zona, así como la necesidad de que, en todo caso, en materia de eco zonas y para el caso de la aprobación de los Programas de Manejo de la Eco zona de que se trate, cuando así se considere necesario o se incida en el ámbito de competencia municipal, se deberá prever la participación de una persona representante del Municipio o Municipios de donde se establezca la eco zona, quienes tendrán derecho a voz y a voto.

"En razón de lo anterior, queda de manifiesto que el Ejecutivo Estatal, en la materia que nos ocupa, de ninguna forma pretende invadir el ámbito competencial que les corresponde los Municipios del Estado de Morelos, pues en su re-



dación expresamente se ha consignado que las áreas de tránsito controlado serán determinadas por las autoridades con competencia en la materia, como evidentemente resultan ser las de orden municipal.

"Por otra parte, con relación a la regulación de todos los sistemas de transporte masivo, incluyendo los sistemas no motorizados, es preciso destacar que esa porción normativa, por virtud del Decreto 2857 impugnado, ahora remite a los artículos 32 y 33 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, los cuales señalan lo siguiente: (se transcribe)

"Así pues, debe destacarse que en la ley de la materia se ha introducido una regulación específica respecto de un medio de transporte público de pasajeros, lo que se encuentra dentro de las facultades del Legislativo Estatal, sin invadir aquellas que le corresponden al Municipio, en términos del artículo 115, relativas al servicio de tránsito.

"De tal suerte, conforme a la fracción II de ese dispositivo constitucional, el Municipio tiene como facultad 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.

"...

"Máxime cuando si bien se pretende la regulación de un área de tránsito controlado, también es cierto que, en esencia, la regulación primordial lo es la protección del derecho a un medio ambiente adecuado, sin que se pretenda pasar por alto la competencia e intervención de los Municipios para ello, además de que conforme a la normativa aplicable debe darse la existencia de diversos estudios previos, como lo son en materia de transporte: los diversos estudios técnicos, socioeconómicos y administrativos que refiere la ley, y en materia de ecozonas: los estudios técnicos que justifiquen su implementación.



"De ahí que no se advierta que los artículos previamente citados vulneren las particularidades que, en materia de tránsito, corresponden a los Municipios, pues sólo establece que la secretaría fungirá como medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencias de los tres órdenes y niveles de gobierno, para lograr políticas públicas, proyectos sustentables y sostenibles, que produzcan la mayor satisfacción.

"Adicionalmente, se precisa que si bien en el artículo 38 Quáter enlista que el Sistema de Transporte Público considerará, entre sus elementos, las bases, paradas, terminales y los servicios auxiliares del transporte o cualquier infraestructura que se requiera; el uso preferentemente de combustibles extraídos de las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente para tener bajas emisiones contaminadas atmosféricas, así como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; también es cierto que ello no determina directamente sobre la fijación de itinerarios, sitios, horarios, terminales o bases, sino sólo podrían establecer bases generales para su determinación por parte de las autoridades municipales.

"Lo que resulta contrario a lo indicado en la demanda de controversia constitucional, en el sentido de que se le concede al Ejecutivo la atribución de prestar el servicio público de tránsito en el Estado de Morelos, pues de ninguna manera de las porciones normativas se desprende esa posibilidad a favor del Ejecutivo Estatal, pues conforme a la norma constitucional, la prestación del servicio de tránsito le compete al Municipio.

"...

"Por otra parte, mediante la reforma al artículo 110, consignada en el Decreto 2857, se adiciona lo siguiente: (se transcribe)

"En ese sentido la reforma pretende que la revisión de las tarifas no se realice únicamente una vez al año, sino estableciendo como mínimo una vez anualmente, pudiendo efectuarse en las ocasiones que así se considere pertinente, siendo importante destacar que para ello deberá mediar una petición por escrito de los representantes de los gremios del transporte debidamente reconocidos ante el Consejo Consultivo de Transporte.



"...

"De lo anterior se desprende que, en primer término, la reforma impugnada en ningún momento refiere el otorgamiento de la facultad a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Poder Ejecutivo Estatal para determinar las tarifas respectivas, pues desde la emisión de la ley que ahora se impugna, tal secretaría contaba con esa atribución, la que, además, resulta constitucional; sin embargo, como ya se dijo sí propone modificar las revisiones que puede tener y a petición de quién pueden realizarse esas revisiones que, en su caso, den como consecuencia su modificación.

"Asimismo, se evidencia que la modificación no se trata de una facultad discrecional, pues en todo caso, debe contarse con el dictamen de aplicación o no aplicación del incremento de tarifas, así como observar el resto de los requisitos en la ley señalados.

"Finalmente, respecto del contenido de la disposición octava transitoria que es del tenor siguiente: (se transcribe)

"Al respecto, es menester precisar que, contrario a lo que se señala el Municipio de Mazatepec en la demanda de controversia constitucional que por esta vía se contesta, tal disposición no vulnera la competencia municipal, pues si bien constituye una excepción al contenido de las disposiciones permanentes que regulan el otorgamiento de las concesiones, se trata de una atribución exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Estatal, como se advierte de los artículos 2, fracción II, 6 y 13, fracciones IV y VI, así como el título séptimo denominado 'De las concesiones y permisos', de la norma general que nos ocupa.

"Así, tales dispositivos refieren que la concesión es el título que, a través de un acto administrativo, otorga al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos a personas físicas o morales, y que confiere el derecho de explotar y operar los Servicios de Transporte Público; así como que la prestación del Servicio de Transporte Público corresponde originalmente al Estado, quien podrá prestarlo directamente o concesionarlo, mediante concurso público, a personas jurídicas individuales o colectivas, de conformidad y con las excepciones establecidas por la presente ley.



"...

"Adicionalmente, debe señalarse que su señoría, en el voto concurrente emitido en las controversias constitucionales 18/2008, 20/2008 y 22/2008, puntualizó que, en su consideración, la participación que corresponde a los Municipios es exclusiva respecto de los servicios enunciados limitativamente en la fracción III del artículo 115 constitucional.

"Asimismo, señaló en el voto concurrente de mérito que aunque inicialmente se propuso que el transporte se incluyera como servicio reservado en forma exclusiva a los Municipios, dicha atribución no quedó incluida dentro de las facultades exclusivas previstas en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política Federal, sino que se reestructuró la fracción V de ese precepto y se facultó a los Municipios para que en esa materia intervenga en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

"Así pues, debía estarse a que en los programas de transporte público no se prevé una atribución que constitucionalmente se encuentre prevista a favor de los Municipios, pues respecto de esta materia, únicamente se garantizó su derecho para intervenir en forma coordinada con el Estado; de tal manera que la atribución de los Municipios no es absoluta, sino que debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las Legislaturas Locales.

"...

"En otro aspecto, se señala, como es de explorado derecho, cuando un ente de los previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política Federal reclama una afectación o contravención a algún precepto directo de la Constitución, debe establecerse de forma plena la existencia de la misma.

"En el caso concreto, es evidente que no estamos en presencia de una afectación real, objetiva, cierta, presente e inminente, que derive en afectación alguna respecto de las facultades del Municipio actor en materia de tránsito conforme a lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Federal, puesto que la ley que constituye la materia de controversia no invade la esfera de competencia de los Municipios del Estado de Morelos, y aun cuando la accionante motu proprio



refiere que por virtud de las reformas se invadirá al Municipio de Mazatepec en su esfera competencial, no establece la base que pudiera servir de fundamento a su argumento, sino que se limita a realizar juicios subjetivos que no permiten conocer con claridad su planteamiento.

"...

"Finalmente, se destaca que el Municipio actor enuncia que con la emisión del decreto impugnado se violenta lo preceptuado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, es decir, el principio de libre administración de la hacienda pública municipal; empero, en su demanda de amparo no formula ningún concepto de invalidez tendente a acreditar tal afectación. ..."

**SEXTO.—Se tiene por contestada la demanda y por señalada fecha para la audiencia.** Por autos de siete y veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, respectivamente, el Ministro instructor tuvo por recibidos los escritos y anexos presentados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, por contestada la demanda y ordenó correr traslado a la procuradora general de la República con copias de las contestaciones de demanda; asimismo, por acuerdo de diez de junio de dos mil diecinueve, indicó lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

**SÉPTIMO.—Intervención de la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon manifestación alguna en el presente asunto.

**OCTAVO.—Audiencia y puesta en estado de resolución.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se hizo constar que las partes no formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.



## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> así como por el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>4</sup> dado que en el caso, la parte actora es un Municipio que impugna una norma general emitida por el Estado al que pertenece.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> se precisa que en el presente asunto se demandó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, lo siguiente.

- La invalidez del Decreto Número 2857 de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, publicado dentro del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 15 de octubre de 2012)

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

"...

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

<sup>3</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>4</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

<sup>5</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



5600, por el que se reforman, entre otros preceptos, el primer párrafo del artículo 26 Bis; el primer párrafo y la fracción II del artículo 26 Ter; los artículos 38 Bis, 38 Ter, 38 Quáter; el primer párrafo del artículo 110 y su disposición transitoria octava; todos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; lo cual vulnera el artículo 115, fracción III, inciso h) y fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO.—Oportunidad de la presentación de la demanda.** El acto impugnado en la controversia constitucional es una norma general, en tanto se trata de la reforma de diversos artículos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

En el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia fue establecido que el plazo para impugnar disposiciones generales es de treinta días, el cual se computa a partir del día siguiente al de su publicación o de aquel en que sea realizado su primer acto de aplicación.

Las disposiciones combatidas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para impugnarla inició el diecisiete de mayo por ser el día hábil siguiente al de la publicación y concluyó el veintisiete de junio, ambos de dos mil dieciocho.

Del cómputo anterior deben descontarse el diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de mayo, así como el dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de junio, todos de dos mil dieciocho, por corresponder a sábados y domingos y ser inhábiles, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

Por tanto, si el Municipio demandante presentó la controversia constitucional el dieciocho de junio de dos mil dieciocho (como se advierte del sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación), ésta resulta oportuna.

**CUARTO.—Legitimación activa.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios pueden promover controversias constitucionales contra el Estado





del que forma parte, por lo que, en este caso, el Municipio demandante tiene legitimación activa para promover esta controversia constitucional.

Por su parte, en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia fue señalado que el demandante deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las disposiciones que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En ese sentido, se señala que el Municipio actor compareció para presentar la demanda de controversia constitucional por conducto de su síndica municipal María del Carmen Villegas Toledo, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y cuyas atribuciones para ostentar la representación jurídica del Municipio están previstas en el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,<sup>6</sup> por lo que se determina que esa funcionaria está facultada para suscribir la demanda en la calidad jurídica con la que se ostenta.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Mediante acuerdo de veinte de junio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

Estos órganos jurídicos cuentan con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuen-

<sup>6</sup> "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones: ... II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos."



tren facultados para representarlos; por lo que, en el caso, tienen esa legitimación los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, porque expidieron, promulgaron y publicaron, respectivamente, los actos impugnados.

El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos fue representado por el consejero jurídico, quien justificó su personalidad con copia de su nombramiento, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, así como la copia certificada de las páginas uno y dos del Periódico Oficial del Estado de Morelos de once de junio de dos mil quince, que contiene el acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, ejercer las facultades y atribuciones que requieren del previo acuerdo del gobernador de la entidad federativa, ello en términos del artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.<sup>7</sup>

Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos fue representado por la diputada Hortencia Figueroa Peralta, en su carácter de vicepresidenta de la mesa directiva, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de veintinueve de junio y concluida el seis de julio de dos mil dieciséis y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI,<sup>8</sup> en relación con el párrafo primero del artículo 38<sup>9</sup> de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

En conclusión, este Tribunal Pleno considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuentan con legitimación pasiva para

<sup>7</sup> "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>8</sup> "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

<sup>9</sup> "Artículo 38. El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley. ..."



comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

**SEXTO.—Causas de improcedencia.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos sostienen, en esencia, que el Municipio demandante no tiene interés legítimo para promover esta controversia constitucional, pues consideran que las disposiciones combatidas no afectan sus competencias.

Al respecto, debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios en relación con el interés para promover una controversia constitucional. En esencia, este tribunal ha sostenido que se requiere de un interés legítimo para promover esta vía, es decir, de una afectación resentida en la esfera de atribuciones de la parte demandante.<sup>10</sup> Además, ha sostenido que el requisito de interés legítimo es cumplido por el demandante cuando haya una afectación a su esfera de atribuciones o por lo menos un principio de afectación.<sup>11</sup>

En este caso, el Municipio demandante considera que tiene facultades en materia de la prestación del servicio de tránsito, la cual es invadida por la reforma de las disposiciones combatidas, en ese sentido, plantea una afectación a sus competencias relacionada con las atribuciones que sostiene tener en materia de tránsito.

Por tanto, debe desestimarse esta causa de improcedencia, ya que la determinación relativa a si las disposiciones impugnadas afectan o no las atribuciones del Municipio demandante es una cuestión que involucra el fondo del

<sup>10</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.". Jurisprudencia P.J. 83/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, «con número de registro digital: 189327».

<sup>11</sup> Esto se ha dicho, por ejemplo, en la tesis aislada 2a. XVI/2008, que comparte este Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1897, «con número de registro digital: 170357».



asunto y, en consecuencia, será hasta ese apartado de la sentencia que se resuelva ese aspecto.

Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>12</sup>

Asimismo, si bien el Poder Ejecutivo Local señala que el Municipio actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclamen vicios propios respecto de los actos relativos al proceso que dio como resultado la expedición del decreto impugnado, lo cierto es que en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria<sup>13</sup> de la materia fue dispuesto que tienen la calidad de demandados en las controversias constitucionales contra disposiciones generales los entes que las hubiesen expedido y promulgado, dentro de los cuales están incluidos aquellos que intervinieron en las diferentes etapas del proceso legislativo.

Lo anterior justifica que en las controversias constitucionales contra disposiciones generales sea indispensable que concurren al juicio las autoridades que las aprobaron y promulgaron, como se advierte de la exposición de motivos y del dictamen de la Cámara de Origen (Diputados) de la ley reglamentaria de la materia, relacionados con los artículos 10, fracción II y 61, fracción II,<sup>14</sup> que son del tenor siguiente.

<sup>12</sup> "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." (Novena Época, registro digital: 193266, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710)

<sup>13</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. ...

"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."

<sup>14</sup> "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"I. ...

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."



**"Exposición de motivos:**

"México, D.F., a 6 de abril de 1995

"Iniciativa del Ejecutivo

"...

"En el proyecto de ley que se pone a consideración de esta Cámara se precisan también los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación. Esta previsión tiene como propósito que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales a efecto de estar en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente. Aun cuando respecto de este tipo de asuntos pudiera parecer excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios.

"...

"Una vez que el Ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada, para que en un plazo de quince días rindan un informe en que sostengan la validez de esas normas. ..."

Así, como fue establecido por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2007, resuelta el veinte de enero de dos mil nueve, en el caso de controversias constitucionales contra disposiciones generales se debe llamar como autoridades demandadas a quienes las emitieron y promulgaron, no sólo con el único fin de sostener su validez o hacer la defensa de su constitucionalidad, sino para lograr una adecuada tramitación y resolución en esos juicios; de ahí que se justifica que todos los órganos que participaron en el proceso legislativo concurren al juicio.

Por otro lado, respecto a lo argüido por el Ejecutivo Estatal referente a que el Municipio actor no formula ningún concepto de invalidez tendente a acreditar la violación al principio de libre administración de la hacienda pública municipal y, por tanto, pide que se sobresea en ese aspecto la controversia constitucional, debe decirse que es inatendible, puesto que el Municipio actor expuso argumen-



tos tendentes a evidenciar una invasión a su esfera competencial por la emisión o reforma de diversos artículos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, por lo que deberá atenderse en el fondo de este asunto si aquéllos son fundados o no, o si presentan elementos para que su estudio se lleve a cabo; de ahí que no pueda atenderse la circunstancia alegada.

Finalmente, este Tribunal Pleno no advierte la configuración de alguna otra causa de improcedencia.

**SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** A efecto de abordar el análisis de los conceptos de invalidez, es necesario señalar que en la materia de tránsito y transporte, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en asuntos previos.

El primer precedente que se localiza respecto de la interpretación de la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, es el 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.<sup>15</sup>

En dicha ejecutoria se estableció, en lo conducente, lo siguiente:

1. 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.

2. 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.

<sup>15</sup> No asistieron los Ministros José Ramón Cossío Díaz, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial, y Humberto Román Palacios, por licencia concedida.



3. Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos, el de tránsito.

4. 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.

5. 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 vigente en el Estado de Morelos, no se desprende que el Congreso Local le haya 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**<sup>16</sup> estableció que de las características de cada uno de los servicios de tránsito y transporte

<sup>16</sup> El Ministro Juan Silva Meza no asistió.



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:

"... 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 agilizar 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 extra-terrestre. 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,<sup>17</sup> 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:

<sup>17</sup> 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 Mu-



nicipio 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*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 971, «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.<sup>18</sup> 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

<sup>18</sup> 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 en 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, «con número de registro digital: 187894», de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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 INVADE 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 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**,<sup>19</sup> de la que derivaron las tesis P./J. 46/2011 y P./J. 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

"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. 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 trans-

<sup>19</sup> Por unanimidad de nueve votos. No asistió la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.



porte 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

"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 precisamente 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**,<sup>20</sup> de la que derivó la tesis P./J. 39/2011.

P./J. 39/2011

"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 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

---

<sup>20</sup> Ídem.



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 primera, el Municipio no tiene una facultad absoluta como en el caso de tránsito, sino que está acotada a que se afecte su ámbito territorial.

Esta afirmación ha derivado del análisis de las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 115, fracciones II, III, incisos h) e i), y V, inciso h),<sup>21</sup>

<sup>21</sup> "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:

...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha



así como del proceso de reforma constitucional respectiva, de la que se advierte que en la conformación del actual texto de la fracción III del artículo 115 constitucional, tiene relevancia la reforma de mil novecientos ochenta

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.

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"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.

"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.

"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.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.





y tres que tuvo como origen la iniciativa presentada por el ejecutivo federal de fecha ocho de diciembre de 1982.<sup>22</sup> También ha resultado un referente

"IV. ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

"VI. ..."

<sup>22</sup> Cámara de Origen: Senadores. Exposición de motivos, 8 de diciembre de 1982.

Iniciativa del Ejecutivo. Reforma al artículo 115. De esta iniciativa destaca lo siguiente:

"... En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

"En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

"Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

"..."

"En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia



jurídica de la naturaleza de los Ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

"Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

"Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos Ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

"Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

"Así, en la fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas Locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

"Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

"Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

"Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas Locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones. ..."



Por otra parte, en el dictamen de esa iniciativa elaborado por las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, del veintisiete de diciembre de la propia anualidad, se consideró lo siguiente:

"... El artículo 115 que se propone guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917; sus principios torales continúan vigentes; lo importante de la reforma estriba en dos aspectos sobresalientes de los Municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

"...

"La ratificación en la fracción II de la iniciativa, de la personalidad jurídica de los Municipios, queda debidamente complementada y robustecida con el agregado de que éstos 'manejarán su patrimonio conforme a la ley'. De igual manera se reafirma la facultad para que las comunidades municipales puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y otras disposiciones de orden administrativo, de acuerdo con bases que establezcan las Legislaturas de los Estados. Las comisiones quieren dejar asentado a este respecto, que si bien es cierto que la emisión de una circular no puede sujetarse a normas estrictas emitidas por su Congreso, advierten que el texto del segundo párrafo de la fracción II de la iniciativa marca una obligación a las Legislaturas Locales, de permitir a los Ayuntamientos que realicen libremente lo que el texto consigna, lo que por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y, desde luego, federal.

"Se estima asimismo que, dada la heterogeneidad de las entidades federativas y de los centenares de Municipios del país, que podría dar lugar a una compleja tipología de los mismos, no es posible establecer bases detalladas que desbordarían la realidad y resultarían inaplicables.

"Por otra parte, las comisiones dictaminadoras advierten que en efecto, sujetar la facultad de los Municipios para emitir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas a normas dictadas por las Legislaturas Locales, es una forma de asegurar su vigencia, puesto que esta atribución alcanza rango constitucional nacional que hasta ahora no había tenido, así como que las bases generales que den cierta unidad a la vida municipal de cada Estado son una forma de integrar políticamente a la entidad y por esa vía mantener la organización del todo nacional, en su sentido federalista; pues así como la Constitución General de la República es un pacto de unión de la multiplicidad estatal, el orden jurídico de cada Estado ha de asegurar la unidad de sus Municipios y por ende la cohesión política y social de todos quienes integran el Estado.

"Este mismo reconocimiento a la heterogeneidad de los Municipios del país, y las diversas y complejas circunstancias en que se desenvuelven, son advertidas por estas comisiones en el texto de la fracción III que atribuye a los Municipios la prestación de un número importante y mínimo de servicios públicos, que a juicio de la exposición de motivos constituyen actividades que podrían y deberían ser comunes a todas las entidades municipales del país. En este caso también se estima que es justificado que las leyes locales especifiquen la procedencia de asignar la responsabilidad de tales servicios a los Municipios, así como el concurso que los Gobiernos Estatales debieran prestar cuando fuese necesario.

"Dada la multiplicación de Municipios en numerosos Estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación y asociación de Municipios de un mismo Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de los órganos de gobierno estatales.

"Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación, el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extremos ambos que encarecen la prestación de servicios y generan deseconomías. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias negativas de esos fenómenos, se promuevan



importante la reforma de mil novecientos noventa y nueve al invocado artículo 115 constitucional.<sup>23</sup>

estas formas de coordinación y asociación contemplados por la iniciativa en el párrafo final de la fracción III. Se ponen así, también, bases importantes para la planeación de desarrollos regionales debidamente estructurados y de modernización municipal asociados al desenvolvimiento democrático. "En esta fracción III la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los Municipios, liquidando la inseguridad e indeterminación de los mismos, lo que propiciaba deficiencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades. ..."

<sup>23</sup> La que tuvo su origen en la presentación de nueve iniciativas por diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, destacando la presentada por el Partido Acción Nacional, el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

"... con fundamento en los artículos 31, 71, 72, 115, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56, 64 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, venimos a presentar la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en las consideraciones fáctico jurídicas que a continuación se exponen:

"Exposición de motivos

"1. México tiene en el Municipio la célula social y política que conforma el todo nacional. El Municipio se ha dicho, integra al Estado federado y éste al Estado nacional. Ya el Constituyente de 1917 consideró como la base de la división territorial, política y administrativa de los Estados al Municipio Libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan solo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano.

"La comunidad municipal es comunidad de vida y ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el Municipio la casa grande en donde los ciudadanos interactúan con tal intensidad, que hace del contacto permanente de gobernantes y gobernados una vía de mejor solución para los problemas locales; por ello reiteramos que el desarrollo de lo político y social, así como la prestación de los servicios elementales, debe ser solucionado por quienes en carne propia viven esa realidad, de la mano del orden de gobierno de primer contacto: el municipal.

"2. Lo anterior ha sido premisa e intención del Constituyente, que empero, a estas alturas ha sido ineficaz dadas las lagunas, omisiones y hasta contradicciones del Texto Constitucional, así como en razón de las cuestionables leyes emanadas de la Carta Magna, respecto del ámbito municipal. Se dice que el Municipio es libre y sin embargo se le confunde con los Gobiernos Estatales y federal, a título de concurso o concurrencia.

"Al Municipio, a través de su Ayuntamiento se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas Estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del Municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los Ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Se les reconoce 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.



"Se les confiere patrimonio propio mas éste está sujeto a decisiones de las Legislaturas Estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los Ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

"Se les confiere libertad para el manejo de su hacienda, al mismo tiempo que las Legislaturas la limitan a ultranza y sobre manera, fundados en el reenvío que a los Congresos Locales hizo el propio Constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. Así mismo, en materia hacendaría, a lo más que han llegado los Municipios respecto de sus ingresos ordinarios, es al derecho de iniciativa de sus respectivas leyes tributarias y particularmente las de ingresos, cuando a estas alturas, merecido y necesario es que los Ayuntamientos puedan decidir cuando menos el catálogo de tasas y tarifas que año con año se apliquen a las hipótesis generadoras de contribuciones que como tales, las Legislaturas aprueben en las respectivas leyes de hacienda; es decir, aspiramos a introducir en el Municipio parte de la potestad tributaria, en lo que se refiere a moderar sus niveles de ingreso limitados desde luego, como toda norma tributaria, por los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

"El Constituyente Permanente, les asignó a los Municipios un catálogo de servicios a prestar y funciones a ejercer, pero tristemente no se garantizan estas funciones como expresión mínima y exclusiva de este ámbito de competencia con la suficiente claridad, ya que el propio Constituyente, en la fracción III del artículo 115, puso de nueva cuenta a la consideración de las Legislaturas Locales y sin limitación alguna, el que éstas puedan determinar si aquellas funciones primigeniamente municipales pasan a los Estados, de tal manera que hoy, en la mayoría de los Municipios del país, los Congresos Estatales les han negado a los Municipios la atribución de prestar servicios y ejercer funciones plenas y fundamentales tales como las de agua potable, obras públicas, desarrollo urbano, catastro, seguridad pública, transporte público, etcétera.

"...

"3. ...

a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del Municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de Estado en su amplio sentido, pueden gozar los Municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

"b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos, de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que éstos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de Ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

"c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los Ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las Legislaturas Locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los Ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las Legislaturas Locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.



"d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que 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.

"e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las Legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al Municipio más allá del término de la gestión del Ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las Legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los Municipios.

"f) A la fracción tercera del artículo 115 constitucional, se le adiciona un inciso g) relativo a la prestación del servicio de construcción de infraestructura urbana y rural; se expresa en el inciso h) de manera independiente, la función de seguridad pública, recorriendo en sus incisos el servicio de tránsito y transporte público, adicionando la materia de catastro, y conservando el principio de que los Municipios tendrán a su cargo las demás materias que las Legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas que prevalezcan, pero eliminando el concurso estatal en estas funciones que discrecionalmente hoy determinan las Legislaturas Locales, es decir, se les podrán conferir a los Municipios mayores atributos, pero ya nunca menos, máxime si es en contra de su voluntad.

"De esta manera las funciones y servicios municipales quedan garantizadas como un mínimo ámbito de competencia que no podrá ser trastocado por la Legislatura Local a no ser a petición y formal declaración del Municipio interesado, en cuyo caso la Legislatura Local regulará la forma y términos en que los Gobiernos Estatales asumirán funciones municipales, y no como en la actualidad acontece, ya que merced del Texto Constitucional vigente pueden las Legislaturas determinar a priori y sin el consentimiento del Municipio su presunta incapacidad para ejercer determinada función dando por resultado que a la fecha, una inmensa cantidad de Municipios no prestan los servicios que constitucionalmente les corresponden, con base en disposiciones de ley local, paradójicamente acordes con la Constitución, sin que medie justificación y sobre todo, sin la posibilidad de que el Municipio interesado exprese su parecer.

"Como complemento a esta reforma concreta, es que el propio párrafo tercero de la fracción tercera en comento, regula bajo el principio de subsidiaridad la circunstancia anteriormente expresada, de tal forma que el concurso estatal respecto de dichas materias sólo ocurrirá a petición del Municipio interesado, y se relaciona directamente, a la propuesta de adición de un tercer y último párrafos de la fracción séptima del artículo 116, donde se impone por su parte, la obligación a los Gobiernos Estatales de asumir funciones municipales una vez ocurridos los requisitos que esta Constitución establece, en el que se destaca la declaración del Ayuntamiento por las dos terceras partes de sus miembros respecto de su imposibilidad, por causa grave, para ejercer determinada función, y de conformidad al procedimiento que las Legislaturas Locales al efecto establezca. ..."

En el dictamen de la Cámara de Diputados elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, el quince de junio de 1999, se asentó, en lo conducente, lo siguiente:

"G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:



"1. Reformar la fracción IV del artículo 31 constitucional para incluir en el texto, que las contribuciones también se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.

"2. Reformar el primer párrafo del artículo 115 constitucional, para incluir la palabra 'autónomo', referida al régimen interior de los Estados.

"3. Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional, para incluir que los Municipios gocen de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia.

"...

8 Reformar el párrafo primero de la fracción III del artículo 115 constitucional, para que se elimine el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales.

"... 10. Reformar el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, para eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito.

"11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.

"12. Adicionar un inciso j) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de catastro.

"13. Reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, en donde se faculte a los Municipios para celebrar convenios con el Estado, para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando aquéllos se encuentren impedidos.

"14. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional, para facultar a los Municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana.

"15. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para incluir las leyes de hacienda municipales.

"...

"19. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los Municipios a coordinarse con el Estado y la Federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo;

"...

"4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

"Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

"En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

"En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

"En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

"En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

"En el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública, y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.



De acuerdo con este marco constitucional, el Tribunal Pleno ha determinado que, conforme al texto de las fracciones II, III y IV del artículo 115 constitucional, los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los Municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de éstos, así como su capacidad administrativa y financiera.

Asimismo, se observa que aunque inicialmente se propuso que el transporte se incluyera como servicio reservado en forma exclusiva a los Municipios, dicha atribución no quedó incluida dentro de las facultades exclusivas previstas en la fracción III del artículo 115 de la Constitución, sino que se reestructuró la

---

"De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el Ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva.

"Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los Municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del Municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el Municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del Municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de gobierno.

"Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los Municipios se puedan asociar sólo entre Municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los Municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado, y si son de dos o más Estados tendrán que acudir a la Legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien, de coordinación entre ambos.

"...

"4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional."





fracción V de ese precepto y se facultó a los Municipios para que en esa materia intervengan en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

Lo anterior pone de manifiesto que la participación que corresponde a los Municipios es exclusiva respecto de los servicios enunciados limitativamente en la fracción III del artículo 115 constitucional; en tanto que en la aplicación de los programas de transporte público no se prevé una atribución que constitucionalmente se encuentre prevista a favor de los Municipios, pues respecto de esta materia únicamente se garantizó su derecho para intervenir en forma coordinada con el Estado; de tal manera que la atribución de los Municipios no es absoluta sino que debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las Legislaturas Locales.

Una vez precisado lo hasta aquí expuesto, es menester atender ahora al contenido de cada uno de los preceptos reformados de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, a efecto de determinar si respecto de ellos se invade la esfera de atribuciones municipales, como se argumenta en el único concepto de invalidez.

I. Artículos 26 Bis y 26 Ter, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 26 Bis. Para efectos de esta ley, se entiende que **las áreas de tránsito controladas** son las contempladas en las áreas denominadas urbanas, metropolitanas y rurales de las ciudades del Estado de Morelos.

**"Estas áreas serán determinadas por la secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes**, así como los representantes de los gremios del transporte debidamente reconocidos ante las autoridades que establece esta ley, en concordancia con los artículos 21 y 22 de la Ley Estatal de Planeación.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> "Artículo 21. Dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y éstas se tomen en cuenta para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Estatal, de los Planes Municipales y de los programas a que se refiere esta ley."



"Para los efectos del párrafo anterior, dichas determinaciones deberán estar contempladas en el Programa Estatal de Desarrollo del Transporte."

"Artículo 26 Ter. Las vialidades de tránsito **en las áreas que se aluden** comprenderán los siguientes aspectos:

"...

"II. Regulación de la operación de los Sistemas de Transporte, considerando los sistemas no motorizados y, en su caso, la interconexión de modos de transporte, proveyendo para ello, las que se indiquen en los artículos 32 y 33 de la presente ley,<sup>25</sup> podrán prestar el servicio por las vías alternativas, incluyendo las colonias rurales nacientes, y ..."

---

"Artículo 22. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación; los organismos empresariales; y otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de los foros de consulta popular, que al efecto se convoquen. Podrán participar en los mismos foros los diputados del Congreso Local. "Para el efecto y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta para la Planeación Estatal del Desarrollo."

<sup>25</sup> "Artículo 32. El Servicio de Transporte Público, es aquel que se lleva a cabo de manera continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado y sus Municipios, para satisfacer la demanda de los usuarios, mediante la utilización de vehículos autorizados para cada tipo de servicio y en el que los usuarios como contraprestación realizan el pago de una tarifa previamente autorizada."

"Artículo 33. El Servicio de Transporte Público de pasajeros, es el que se presta en una o varias rutas, en caminos y vialidades de jurisdicción del Estado, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en esta ley y en su reglamento y puede ser prestado bajo las siguientes modalidades:

"I. Con itinerario fijo. Es el que se presta en una o varias rutas, con paradas intermedias, tarifa y horarios fijos. El horario a que se sujetará el servicio será previamente autorizado por la secretaría;

"II. Sin itinerario fijo. Es el que se presta sin sujeción a ruta, circunscrito a un ámbito territorial, con tarifas autorizadas, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en el reglamento;

"III. Urbano. Es el destinado a las zonas y áreas, que integran un centro de población, en las condiciones y con los vehículos que se determinen en el reglamento;

"IV. Interurbano. Es el destinado a circulación dentro de dos o más poblaciones o zonas conurbadas sujeto a rutas regulares, con paradas, terminales y horarios fijos, y

"V. Mixto. El que se presta fuera de circunscripción urbana o interurbana, dentro del territorio estatal, con itinerario fijo entre una comunidad rural y otra o la vía de entronque por donde circulen servicios colectivos urbanos, interurbanos o foráneos; debiendo prestarse en vehículos adaptados con compartimientos específicos para el transporte de pasaje y de carga, de conformidad con las condiciones y vehículos que se determinen en el reglamento."



Como deriva del contenido de los numerales citados, en ellos se observa que se encuentran destinados a definir áreas controladas en materia de tránsito; sin embargo, en el párrafo siguiente del primero de los transcritos se señala que en esta definición participan en forma conjunta las autoridades estatales y municipales.

Para determinar el alcance de lo anterior, es menester dilucidar qué debe entenderse por área controlada de tránsito; para ello, es necesario acudir a lo previsto en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y al reglamento de esta ley, en materia de ecozonas, ambas del Estado de Morelos.

El artículo 4o. de la ley mencionada define lo que debe entenderse por una "ecozona" como aquella que tiene por objeto implementar políticas y acciones orientadas a la recuperación de la calidad del aire y del agua.

El tenor de dicho numeral, es el siguiente:

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley se definen los siguientes términos:

"...

"XXI Bis. Ecozona: Instrumento de regulación y fomento urbano ambiental, aplicable en un espacio delimitado del territorio estatal, que tiene por objeto implementar políticas públicas y acciones específicas orientadas al desarrollo urbano sustentable **y a la recuperación de la calidad del aire y del agua, conforme a la normativa general y específica aplicable que al efecto se expida.**"

A la vez, el Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos en Materia de Ecozonas define, en su artículo 2, a las zonas de tránsito controlado, en los siguientes términos:

"Artículo 2. Para efectos del presente reglamento se entiende por:

**"I. Áreas de tránsito controlado**, al polígono en el que se limita el flujo de vehículos motorizados en función de sus emisiones contaminantes mediante sistemas de control vial y regulación del tránsito. ..."



Como se observa de esta previsión reglamentaria, las zonas de tránsito controlado son aquellas ecozonas en las que se limita el flujo de vehículos en función de sus emisiones contaminantes.

En la exposición de motivos de este ordenamiento reglamentario se estableció que tales áreas fueron establecidas con el propósito de favorecer el derecho a un medio ambiente sano, en términos del artículo 4o. constitucional.<sup>26</sup>

De dicha exposición de motivos, se destaca:

"Exposición de motivos

"De conformidad con lo establecido por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; asimismo, obliga al Estado a garantizar el respeto a ese derecho; en el Estado de Morelos ello se consagra en el artículo 85- D de la Constitución Local.—El derecho a un medio ambiente sano establece mandatos que vinculan expresamente al legislador para expedir leyes que logren el propósito de la norma constitucional estableciendo una línea de actividades al Estado Mexicano y, al mismo tiempo, se reconoce como un derecho de las personas para su desarrollo y bienestar. No sólo incluye derechos y obligaciones del Estado y los ciudadanos, tampoco se trata solamente de actuaciones de hacer o de no hacer, sino que también se deben tomar en cuenta los propios recursos y servicios ambientales que éstos brindan, que al ser parte del bien jurídico tutelado, son los receptores de las acciones y programas que se emprenden. El Estado se conduce como ente protector de los recursos ambientales para la implementación de un entorno ambiental seguro para el desarrollo de las personas, es por ello que es importante implementar una normativa en materia ambiental, que procure y garantice un medio ambiente sano y digno, en donde

---

<sup>26</sup> "Artículo. 4o. ...

" ...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."



no existan factores de riesgo hacia la salud de las personas, quienes a su vez deberán conservar este bien jurídico fundamental.

"Cabe señalar que, a iniciativa del Poder Ejecutivo Estatal, se aprobó por el Congreso del Estado el Decreto Número Ciento Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, el 08 de diciembre de 2015, por el cual se reformaron la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, ambas del Estado de Morelos, con el propósito de reconocer a las ecozonas como instrumentos de regulación y fomento urbano ambiental, aplicables en un espacio delimitado del territorio estatal, que tienen por objeto implementar políticas públicas y acciones específicas orientadas al desarrollo urbano sustentable y a la recuperación de la calidad del aire y del agua, conforme a la normativa general y específica aplicable que, al efecto, se expida conforme a ese mandato legal.— En tal virtud, en cumplimiento a la disposición cuarta transitoria de dicho instrumento legislativo, el presente decreto tiene como objeto proveer en la esfera administrativa el marco normativo que permita dar cumplimiento a las citadas disposiciones legales, pero más aún, la posibilidad de implementar dichas ecozonas como una nueva política de desarrollo urbano sustentable, con una perspectiva ambiental, económica y social, que mejore la actuación de los diferentes actores y sectores que participan en el aprovechamiento de las ciudades del Estado.

**"El objetivo general de las ecozonas o zonas de bajas emisiones es la constitución de polígonos para la disminución de emisiones y exposición a contaminantes, de fuentes móviles y fijas, lo que requerirá una reducción significativa del tráfico y la renovación del parque vehicular.—**Las áreas con una intensa dinámica urbana son las que requieren la implementación de la ecozona para reducir niveles de contaminación atmosférica, bajo un modelo de planeación urbana sustentable compatible con las estrategias de protección y restauración del medio ambiente.—Dichas acciones incluyen tres líneas estratégicas, a saber: • Salud ambiental; • El ordenamiento territorial con uso de suelo mixto y fomento económico, y • La recuperación del espacio público.

"Así, las ecozonas buscan generar condiciones para integrar las acciones públicas y privadas que, en articulación y armonía, aseguren que nuestras ciuda-



des crezcan y se aprovechen en mejores condiciones y, sobre todo, ofrezcan mayor calidad de vida a sus habitantes y usuarios.—**Por lo que es necesario establecer las disposiciones reglamentarias que permitan el cumplimiento de las diversas disposiciones legales, con una visión integral que siga los principios de simplificación, agilidad, sustentabilidad, economía, precisión y legalidad, buscando reducir los efectos nocivos sobre el medio ambiente;** en particular sobre la calidad del aire y del agua, y que redefina los procesos de ocupación, aprovechamiento y edificación del territorio, que haga más eficiente la movilidad, brindando un acceso efectivo a la infraestructura y los servicios públicos y propiciando el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en el Estado."

En los diversos artículos 8 y 9 del propio ordenamiento, se establece:

"Artículo 8. La verificación del cumplimiento de las disposiciones de este reglamento y demás regulaciones establecidas para las ecozonas será competencia de cada autoridad estatal o municipal conforme el ámbito de su competencia, debiendo aplicar las sanciones que, en su caso, establezca la normativa aplicable, conforme lo señalado en el presente reglamento.

"En todo caso, la procuraduría será la autoridad competente para verificar el cumplimiento del Programa de Manejo de la Ecozona de que se trate."

"Artículo 9. La promoción, administración y desarrollo de las ecozonas se realizará a través de la Comisión Intersecretarial, conforme lo señalado en su acuerdo de creación y el presente reglamento.

"La Comisión Intersecretarial estará conformada por las secretarías, dependencias y entidades que se precisan en el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y Ecozonas del Estado de Morelos; ajustándose a lo señalado en ese acuerdo para su funcionamiento y el desarrollo de sus sesiones. **En todo caso, en materia de ecozonas y para el caso de la aprobación de los programas de manejo de la ecozona de que se trate, cuando así se considere necesario o se incida en el ámbito de competencia municipal, se deberá prever la participación de una persona representante del Municipio o Municipios en donde se establezca la ecozona, quienes tendrán derecho a voz y a voto.**"



La normativa con la que se ha dado cuenta se advierte que si bien es cierto que los artículos que se analizan contienen una disposición tendente a regular el tráfico de vehículos, también lo es que no por ese hecho se torna inconstitucional, en virtud de que, como ya fue precisado, dichos preceptos se acotan a áreas que ecológicamente justifican la intervención de todos los niveles de gobierno, a efecto de cumplir con el mandato constitucional de favorecer un medio ambiente sano, a través de acciones y políticas que permitan controlar el flujo de emisiones vehiculares.

Lo anterior se aúna al hecho de que la atribución de los Municipios en materia de zonas de tránsito controladas, queda salvaguardada, en tanto que la promoción, administración y desarrollo de éstas queda a cargo de una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y Ecozonas del Estado de Morelos, dentro de la que los Municipios se encuentran representados cuando se afecte su ámbito territorial y competencial, y en la que cuentan con voz y con voto.

En forma congruente con esta disposición, el artículo 11 Bis de la Ley de Tránsito y el diverso 80 Bis de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable de la entidad federativa disponen que cuando se determine el establecimiento de ecozonas en términos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de tránsito quedando a su cargo expedir la reglamentación que corresponda, en su ámbito competencial.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ley de Tránsito del Estado de Morelos

"Artículo 11 Bis. Cuando se determine el establecimiento de ecozonas en términos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos y demás normativa aplicable, los Municipios deberán vigilar y ejercer sus atribuciones en materia de tránsito conforme los parámetros y lineamientos que establezcan los programas y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a la ecozona, expidiendo la reglamentación que corresponda, en su respectivo ámbito competencial, y sancionando a los infractores conforme a dichas disposiciones."

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos

"Artículo 80 Bis. En concordancia con lo dispuesto por la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental en materia de asentamientos humanos, se podrán establecer ecozonas que promuevan el desarrollo urbano sustentable, con una perspectiva ambiental, económica y social."

"Cuando se determine el establecimiento de ecozonas, los Municipios deberán expedir o adecuar sus disposiciones normativas a fin de ejercer sus atribuciones competenciales, conforme los parámetros y lineamientos que establezcan los programas y reglamentos que regulen la ecozona y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables."



De lo expuesto se sigue que los preceptos analizados no resultan inconstitucionales, en tanto no invaden la esfera de atribuciones del Municipio actor en materia de tránsito, sino que salvaguardan su intervención y se le confiere voto en aquellas zonas de tráfico controlado que por cuestiones ambientales merecen regulación conjunta con otras autoridades en el Estado de Morelos.

Por otra parte, los artículos 38 Bis, 38 Ter y 38 Quáter disponen lo siguiente:

"Artículo 38 Bis. Corresponde a la secretaría la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte, atendiendo a políticas públicas, proyectos sustentables y sostenibles, que produzcan la mayor satisfacción y atención de los usuarios, para lo cual otorgará a los concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio posible a la ciudadanía.

"Se entenderá como Sistema de Transporte Público a la conceptualización del artículo 54 de esta ley, con la finalidad de trasladar al mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, con visión conurbada, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, utilizando vehículos adecuados que utilicen combustibles extraídos de las fuentes renovables y/o que preferentemente sean amigables y sustentables con el medio ambiente.

"La Secretaría de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos, deberá homologar los años de vida útil de los vehículos con la normativa federal, pero tomando en cuenta las características físicas-geográficas-terrestres y de urbanidad propias para el Estado de Morelos; para lo cual ... procurará fomentar e incentivar recursos para la renovación y/o adquisición de unidades nuevas."

"Artículo 38 Ter. La secretaría fungirá como medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencias de los tres órdenes y niveles de gobierno para lograr los fines a que se refiere el artículo que antecede;<sup>28</sup> para lo cual de manera enunciativa mas no limitativa cuenta con las siguientes atribuciones:

<sup>28</sup> "Del Sistema Integrado de Transporte Masivo (Reformado, P.O. 16 de mayo de 2018)

"Artículo 38 Bis. Corresponde a la Secretaría la Planeación del Desarrollo de la Movilidad y el Transporte, atendiendo a políticas públicas, proyectos sustentables y sostenibles, que produzcan la mayor





"I. Gestionar proyectos de infraestructura de transporte con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, que permitan acceder a créditos de instituciones financieras o comerciales, de desarrollo, fiduciarias o inversión privada;

"II. Promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración del Sistema de Transporte Público;

"III. Promover la creación de fideicomisos del ramo del transporte, de carácter o con recursos cuyo origen sea privado, cuya regulación y funcionamiento estará sujeto a la normativa de la materia, con el fin de que se generen beneficios para los concesionarios, permisionarios y cualquier otra persona relacionada con el Sistema del Transporte Público, según el fin que se determine en la creación del propio fideicomiso; y,

"IV. Las demás que determine la normativa aplicable."

"Artículo 38 Quáter. El Sistema de Transporte Público considerará los siguientes elementos mínimos:

"I. Las bases, paradas, terminales y los servicios auxiliares del transporte o cualquier infraestructura que se requiera, y

"II. Las unidades vehiculares adecuadas que utilicen preferentemente combustibles extraídos de las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente para tener bajas emisiones contaminantes atmosféricas.

---

satisfacción y atención de los usuarios, para lo cual otorgará a los concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio posible a la ciudadanía.

"Se entenderá como Sistema de Transporte Público a la conceptualización del artículo 54 de esta ley, con la finalidad de trasladar al mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, con visión conurbada, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, utilizando vehículos adecuados que utilicen combustibles extraídos de las fuentes renovables o que preferentemente sean amigables y sustentables con el medio ambiente.

"La Secretaría de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos, deberá homologar los ... físicas-geográficas-terrestres y de urbanidad propias para el Estado de Morelos; para lo cual, en su caso, se procurará fomentar e incentivar recursos para la renovación o adquisición de unidades nuevas."



"Para estos efectos se entiende que son fuentes renovables aquellas que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos o biocombustibles. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía.

"Adicionalmente, podrá contarse con otros elementos, tales como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; lo anterior en los (sic) términos que al efecto señale el reglamento."

De los numerales impugnados se observa que en ellos se establece la atribución de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos,<sup>29</sup> de coordinar el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencias de los tres órdenes y niveles de gobierno para lograr políticas públicas, proyectos sustentables y sostenibles, que produzcan la mayor satisfacción y atención de los usuarios; ello, con la finalidad de trasladar al mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, con visión conurbada y de la forma más eficiente posible.

De entre esas facultades de coordinación destacan las relativas a que para efectos de las políticas y programas mencionados, se deberán considerar las bases, paradas, terminales y los servicios auxiliares del transporte<sup>30</sup> o cualquier infraestructura que se requiera.

<sup>29</sup> Ley de Transporte

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley y para su debida interpretación, se entenderá por:

"...

"XIX. Secretaría, a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Poder Ejecutivo Estatal;

"XX. Secretario, a la persona titular de la secretaria."

<sup>30</sup> Ley de Transporte

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley y para su debida interpretación, se entenderá por:

"... XXIII. Servicios auxiliares del transporte, a los elementos y bienes necesarios que coadyuvan al mejor funcionamiento de la prestación de los servicios de transporte."



Como se observa, el ámbito al que se constriñen los preceptos combatidos no inciden en la materia de tránsito, sino a las políticas del servicio público de transporte, la cual, en principio, compete al Ejecutivo de la entidad federativa, según deriva de lo dispuesto en los preceptos que en seguida se transcriben de la Ley de Transporte materia de impugnación:

"Artículo 13. Son facultades del Gobernador Constitucional del Estado de Morelos:

"I. Reglamentar, dirigir y vigilar dentro de su ámbito de competencia, todo lo relativo al transporte en las vías públicas del Estado;

"II. Definir la política y los programas en materia de transporte, tomando en cuenta la propuesta de los Ayuntamientos en lo que corresponda al ámbito territorial de los Municipios respectivos; ..."

No obstante lo anterior, en los diversos artículos 20, 21 y 41 del propio ordenamiento normativo, así como 6 y 69 de su reglamento, también se garantiza la participación de los Municipios en materia de transporte, así como la posibilidad de celebrar convenios con el Gobierno del Estado en esta materia.

La regulación respectiva es del siguiente tenor:

"Consejo Municipal de Transporte

"Artículo 20. El Consejo Municipal de Transporte, es la instancia de consulta y planeación municipal en materia de transporte."

"Artículo 21. El Consejo Municipal de Transporte, realizará los estudios y programas necesarios **para determinar la organización, planeación y operación de los servicios auxiliares del transporte dentro del territorio del Municipio.**

**"Respecto del Servicio de Transporte Público que se preste en el territorio del Municipio, corresponde al Consejo Municipal de transporte:**

**"I. Estudiar y discutir los problemas del transporte público en el ámbito de su jurisdicción territorial, emitiendo al efecto las recomendaciones a la secretaría en materia de planeación para su mejoramiento;**



"II. Formular estudios técnicos y presentar propuestas a la secretaría relativos al establecimiento o modificación de ruta, u horarios del transporte público;

"III. Emitir opinión al presidente municipal para autorizar el establecimiento de paraderos, estaciones, terminales, sitios, o cualquier otro servicio auxiliar del transporte;

"IV. Conocer y, en su caso, colaborar en la formulación de estudios técnicos que realice la secretaría;

**"V. Celebrar convenios de coordinación con la secretaría, para la mejor prestación de los servicios de transporte público en el ámbito del territorio de su Municipio, y**

"VI. Las demás que les señalen la presente ley y el reglamento municipal respectivo."

"Artículo 41. **Los Ayuntamientos podrán determinar, previo estudio de factibilidad y opinión que emita la secretaría, el cambio de cualquier sitio, base o terminal de vehículos que presten Servicio de Transporte Público o privado de pasajeros en los siguientes casos:**

"I. Cuando se originen molestias al público u obstaculicen la circulación de peatones y vehículos, y

"II. Por causa de interés público."

Reglamento de la Ley de Transporte

"Artículo 6. El titular del Poder Ejecutivo a través de la Dirección General de Transportes, tendrá las atribuciones señaladas en la ley y demás ordenamientos aplicables, y podrá **celebrar convenios de colaboración y coordinación con los Ayuntamientos y otras entidades federativas, para mejorar y garantizar la prestación del servicio público de transporte en todas sus modalidades**, sujetaándose a los términos y condiciones a que se refiere el presente reglamento."



"Artículo 69. Los servicios auxiliares del transporte, como son las terminales de pasajeros, bases de origen y destino, paraderos de ascenso y descenso, los sitios de taxi, los talleres de mantenimiento y encierro, y los depósitos de vehículos, requieren para su funcionamiento del permiso que otorgará la Dirección General de Transportes, **previa licencia o autorización por parte del Ayuntamiento que corresponda.**"

De ello se sigue que los preceptos analizados no transgreden la esfera de atribuciones municipales en materia de tránsito y por lo que concierne a la de transporte, se encuentra prevista su colaboración con el Gobierno del Estado de Morelos y, por ende, los conceptos de invalidez tendentes a impugnarlos, resultan infundados.

Por otro lado, el artículo 110 de la ley impugnada dispone:

"Artículo 110. Las tarifas y sus reglas de aplicación, serán determinadas por el secretario, de acuerdo a la clase de servicio, rutas e itinerarios del transporte público en sus distintas modalidades, atendiendo a la necesidad y rentabilidad del servicio, al interés público y la capacidad de pago de los usuarios, teniendo la obligación de revisarlas y actualizarlas cuando menos una vez al año, de conformidad a las peticiones que por escrito le soliciten los representantes de los gremios del transporte debidamente reconocidos ante el Consejo Consultivo de Transporte. Las tarifas se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y en dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, para conocimiento de los usuarios cuando menos con tres días de anticipación a su entrada en vigor. Los prestadores del servicio deberán exhibir en forma permanente y en lugares visibles de sus vehículos, terminales, bases y demás infraestructura con acceso a los usuarios, la tarifa autorizada del servicio de que se trate."

El Municipio actor refiere que si bien el artículo 110 de la ley parece aludir a la relación entre autoridades, concesionarios, permisionarios y ciudadanos, lo cual está fuera de la materia de tránsito, lo cierto es que cuando una de estas obligaciones incide en ámbitos de decisión que son de titularidad municipal por disposición constitucional, las autoridades estatales deben reconocer que la competencia para determinarlas es de los Municipios y, por tanto, las normas estatales deben remitir o prever la aplicación de las disposiciones municipales correspondientes; sin embargo, tales planteamientos son infundados, en virtud de



que no inciden en la materia de tránsito, sino en las tarifas de transporte que deben regir en todo el Estado atendiendo al interés público y a la modalidad del transporte de que se trate, por tal motivo, requieren uniformidad.<sup>31</sup>

Finalmente, el artículo transitorio que se cuestiona, prevé:

"Octava. Se faculta por única ocasión al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos o a quien él designe, para que con posterioridad a la conclusión del proceso electoral ordinario 2018, otorgue la extensión de las concesiones o permisos pendientes por el periodo de dos años para aquellos concesionarios o permisionarios que acrediten haber cubierto la obligación de pago con documento respectivo."

La parte actora manifiesta que el artículo octavo transitorio faculta al gobernador del Estado o a quien él designe para que otorgue la extensión de las concesiones o permisos pendientes por el periodo de dos años para los concesionarios o permisionarios, lo cual constituye una franca invasión a la esfera jurídica del Ayuntamiento, pues tal facultad discrecional que le atribuye la reforma al Ejecutivo puede generar un daño al sistema de transporte público que se presta en el Municipio.

En tal sentido, sostiene que el otorgamiento de concesiones o de permisos para el transporte que transita por las vías municipales no debe efectuarse en forma unilateral por las autoridades estatales, pues rompe el equilibrio entre los

<sup>31</sup> Reglamento de transporte

"Capítulo único

"Artículo 145. Las tarifas y sus reglas de operación del servicio público de transporte en sus distintas modalidades serán determinadas por el titular del Poder Ejecutivo, por sí o a través del secretario de Gobierno, tomando en consideración la opinión del consejo consultivo del transporte."

"Artículo 146. Las tarifas mencionadas en el artículo anterior, podrán ser modificadas bajo las consideraciones siguientes:

"I. A solicitud de la persona física o moral interesada, que incluye la argumentación respectiva, y

"II. Que se cuente con el estudio técnico para valoración por parte de la autoridad competente, tomando en consideración los aspectos que para tales efectos establece la ley.

"Las tarifas deberán publicarse en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, que incluya las condicionantes y especificaciones precedentes."

"Artículo 147. Las tarifas aprobadas serán aplicables en todo el Estado y de acuerdo a lo establecido en la publicación a la que se refiere el artículo anterior, asimismo deberán ser exhibidos al público usuario en lugar visible de las unidades."



sistemas de transporte, las autoridades municipales y su facultad de controlar el tránsito en su territorio.

Sin embargo, refiere que la disposición transitoria octava tiene un carácter unidimensional que soslaya que lo que el Estado puede imponer a los concesionarios y permisionarios, no lo puede imponer automáticamente a los Municipios, pues en realidad la mayoría de las cuestiones involucradas son de tránsito.

El concepto de invalidez resulta infundado, atendiendo a las consideraciones que en seguida se expresan:

El artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal faculta a los Municipios a expedir bandos, así como reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general. Por otro lado, la fracción III del propio precepto establece la facultad de los Municipios para legislar respecto a los servicios públicos a su cargo, precisando que sin menoscabo de su competencia, éstos observarán lo dispuesto en las leyes federales y estatales.

De esta forma, los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben ceñirse a las materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente, asegurado la participación ciudadana y vecinal.

Los reglamentos de servicios públicos regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, o bien, de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastros, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente, sea de manera directa, en colaboración **o concesionado a particulares**.

Es importante reiterar que, tratándose de servicios públicos municipales, el Estado podrá regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de dichos servicios en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea.



En tales condiciones, si la materia de concesión que prevé la norma transitoria no se refiere a un servicio público municipal, en virtud de que concierne a la materia de transporte y, por otro lado, se trata de una materia que requiere homogeneidad en aras del eficiente su implementación, entonces, es inconcuso que a través de la disposición normativa impugnada no se transgrede el ámbito competencial de la parte actora.

En abono a lo anterior, debe hacerse hincapié en que las Legislaturas de los Estados tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende la materia de transporte e, incluso, 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, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación de servicios para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación de aquéllos en los que tienen competencia exclusiva, tomando en cuenta que en materia de concesiones que confiere el Estado debe privilegiarse la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la preservación del interés público, lo que efectivamente evidencia la intención del legislador de hacer prevalecer el interés social sobre el particular.

Por lo expuesto y fundado, ante lo infundado de los conceptos de invalidez, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.





SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 26 Bis, 26 Ter, párrafo primero y fracción II, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quáter y 110, párrafo primero, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, reformadas y adicionadas mediante Decreto Número Dos Mil Ochocientos Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, así como la disposición transitoria octava del referido decreto, en términos del considerando séptimo de la presente ejecutoria.

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

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

Así lo resolvió 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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad de la presentación de la demanda, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

#### **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 en contra de las argumentaciones del artículo 26 Ter, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 26 Bis y 26 Ter, párrafo primero y fracción II, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 38 Quáter, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 38 Bis, 38 Ter, 38 Quáter y 110, párrafo primero, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez de la disposición transitoria octava del Decreto Número Dos Mil Ochocientos Cincuenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

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

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, Medina Mora I., 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, dejando expedito el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 80/98, P./J. 56/2000, P./J. 33/2008, P./J. 46/2011 (9a.), P./J. 48/2011 (9a.) y P./J. 39/2011 (9a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VIII, diciembre de 1998, página 822, XI, abril de 2000, página 822 y XXVIII, julio de 2008, página 1465, y Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, páginas 307, 287 y 308, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 4 de octubre 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 LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (LEY DE VALUACIÓN INMOBILIARIA PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO).**

**II. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE TENER TÍTULO PROFESIONAL DE INGENIERO CIVIL O ARQUITECTO PARA SER VALUADOR INMOBILIARIO NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD NI LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN (ARTÍCULOS 3 Y 9, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE VALUACIÓN INMOBILIARIA PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO).**

**III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE TENER TÍTULO PROFESIONAL DE INGENIERO CIVIL O ARQUITECTO PARA SER VALUADOR INMOBILIARIO SUPERA EL TEST DE ESCRUTINIO ORDINARIO DE IGUALDAD (ARTÍCULOS 3 Y 9, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE VALUACIÓN INMOBILIARIA PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO).**

**IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE TENER TÍTULO PROFESIONAL DE INGENIERO CIVIL O ARQUITECTO PARA SER VALUADOR INMOBILIARIO NO AFECTA LA LIBERTAD DE TRABAJO (ARTÍCULOS 3 Y 9, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE VALUACIÓN INMOBILIARIA PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2017. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO. 28 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁN-



## TARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiocho de enero de dos mil veinte** por el que se emite la siguiente:

### Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en contra de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.

### I. Trámite

1. **Presentación del escrito, y normas impugnadas.** El diecisiete de abril de dos mil diecisiete,<sup>1</sup> mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, por conducto de Roxana de Jesús Ávalos Vázquez, quien se ostentó como presidenta de este organismo, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma general que a continuación se detalla.

2. **Norma general cuya invalidez se reclama.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugna la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La sombra de Arteaga", el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.

3. **Conceptos de invalidez.** La defensoría promovente en su concepto de invalidez único, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

<sup>1</sup> Véase el sello fechador que obra en la foja 10 vuelta del expediente en que se actúa.



- La norma impugnada vulnera la prohibición de discriminación y el libre ejercicio de la profesión, contenidos en los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Federal. El propio considerando segundo de la exposición de motivos de la norma impugnada reconoce que la profesión de valuador es multidisciplinaria, por lo que limitar la profesión de valuador a quienes tengan una carrera de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura implica hacer uso de una categoría sospechosa, ya que se discrimina y excluye a todos aquellos profesionistas que tengan título profesional de una carrera análoga y que pudieran acreditar tener los conocimientos necesarios para ser valuador.

- Los legisladores tenían la obligación de aplicar una interpretación conforme y garantizar que todo profesionista gozara de los derechos conferidos por los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Federal, es decir, que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria o trabajo que prefiera siendo lícitos, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Estima que cobran aplicación las jurisprudencias de la Primera Sala 1a./J. 87/2015 (10a.)<sup>2</sup> y 1a./J. 66/2015 (10a.),<sup>3</sup> de títulos y subtítulos: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." e "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."

- El legislador hace una distinción sin justificar la constitucionalidad de la porción normativa en tanto limita la actividad del valuador a dos profesiones específicas sin justificar de ninguna manera las razones por las que otros profesionistas especialistas del área no pueden fungir como peritos valuadores.

- Por las razones anteriores debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley de Valuación Inmobiliaria de Querétaro, ya que vulnera los

<sup>2</sup> De título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109.

<sup>3</sup> De título y subtítulo: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.





derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y no discriminación contenidos en los artículos 1o., 5o., 14 y 16 reconocidos en la Constitución Federal, así como el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**4. Disposiciones que la promovente señala como violadas.** Los artículos 1o., 5o. 14, 16 y 133 de la Constitución Federal; 2, 5 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**5. Admisión y trámite.** Mediante proveído de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 25/2017,<sup>4</sup> promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, designando al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor del procedimiento respectivo.

6. Por acuerdo de dieciocho de abril de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran su informe, así como también a la procuradora general de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

## **7. Informes de los Poderes Legislativo<sup>6</sup> y Ejecutivo de la entidad.**

### **A) El Poder Legislativo señaló en síntesis lo siguiente:**

- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria ya que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro no tiene legitimación en el caso concreto en tanto su legitimación se constriñe a combatir normas generales que vulneren los derechos humanos tutelados por la Constitución o los tratados federales. Dado que en este caso la

<sup>4</sup> Foja 179 del expediente principal.

<sup>5</sup> Ibídem, foja 180.

<sup>6</sup> Fojas 206 a 214 del expediente.



norma no vulnera derecho humano alguno, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa del promovente.

- El concepto de invalidez resulta infundado en tanto la norma no emplea una categoría sospechosa pues sólo delimita puntualmente el campo específico o materia a peritar y el tipo de profesionistas que podrán hacerlo. Para ello, afirma que no sólo debe atenderse al considerando segundo de la exposición de motivos de la norma y al artículo 3 de la propia ley, sino a todo el cuerpo normativo. Refiere que la norma sí establece en los considerandos respectivos la diversidad de bienes que pueden ser objeto de esta materia y la pluralidad de fines. Por ello queda acreditada la necesidad de acotar el objeto de pericia y las áreas de conocimiento a las que deben pertenecer los profesionistas que lleven a cabo la peritación.

- La norma impugnada provee seguridad jurídica al gobernado en tanto define qué tipo de profesionistas y, por ende, qué tipo de conocimientos se debe poseer para poder ejercer como perito valuador del Estado. Si bien es cierto que algunas personas por la actividad mercantil que desarrollan pueden tener una idea aproximada de la actividad valuadora, es indispensable contar con la preparación académica pertinente.

- Ahora bien, la ley impugnada busca fundamentalmente eliminar la posibilidad de que individuos sin la preparación académica necesaria, valoren de manera inadecuada los bienes inmuebles que conforman el patrimonio de las personas físicas o morales. Ello es el objetivo de los artículos 1 y 3 de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro.

- La distinción establecida por el artículo 3 impugnado en realidad no tiene que ver con las personas, sino con las áreas de conocimiento con las que los profesionistas deben contar. Tal norma también es acorde con la Ley de Profesiones del Estado de Querétaro pues considera como valuador a un profesionista con determinadas ramas del conocimiento o disciplina (es decir, persona que cuenta con un título legalmente expedido y con cédula profesional para ejercer una profesión). Así, si bien es cierto que existe la libertad de profesión bajo los principios de igualdad y no discriminación, también lo es que para



ejercer una profesión debe cumplirse a cabalidad lo dispuesto por los ordenamientos legales vigentes en materia de ejercicio profesional. En ese sentido, cualquier persona puede dedicarse libremente a la actividad de la valuación en la entidad federativa si cuenta con la preparación profesional para ello, misma que es garantizada por el propio Estado mediante instituciones educativas públicas y privadas.

### **B) El Poder Ejecutivo señaló en síntesis lo siguiente:**

- Es cierta la promulgación, refrendo y publicación de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro impugnada en la acción de inconstitucionalidad.

- El concepto de invalidez de la parte promovente es infundado. En ese sentido, sostiene que Querétaro figura como el Estado con mayor crecimiento inmobiliario del país. La existencia de un gran progreso económico y un fuerte crecimiento demográfico han hecho que se presente un gran desarrollo en el mercado inmobiliario, por lo que resulta necesario contar con valuadores de bienes inmuebles profesionales. La Ley de Valuación impugnada es una ley especializada pues regula una materia en que es necesario poseer conocimientos muy específicos para desempeñar la labor de valuador inmobiliario.

- Se requiere de especialistas en valuación de bienes inmuebles que cuenten con conocimientos específicos que sólo pueden tener quienes han estudiado ingeniería civil y arquitectura. Ello, porque aunque una persona haya estudiado ingeniería física, ingeniería agroindustrial, ingeniería nanotecnológica, etc., ese solo hecho no implica que cuente con los conocimientos necesarios para realizar una valuación de un bien inmueble.

- Así, la norma no discrimina a profesionistas ajenos a la ingeniería civil o la arquitectura, sino que exige valuadores con dicho perfil al ser éste el perfil idóneo para la prestación de servicios de esta naturaleza.

### **8. Opinión del procurador general de la República.**

- Este funcionario no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.



9. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

10. Posteriormente, por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien fue designado en sustitución del Ministro José Ramón Cossío Díaz, para que continúe como ponente en el presente asunto.

## II. Competencia

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algunos instrumentos de carácter internacional.

<sup>7</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

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

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



### III. Oportunidad

12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

13. La norma impugnada se publicó en la "La Sombra de Arteaga", Periódico Oficial del Estado de Querétaro el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.<sup>8</sup> Por tanto, el primer día del plazo de treinta días fue el dieciocho de marzo de dos mil diecisiete, venciendo el dieciséis de abril de dos mil diecisiete. Sin embargo, el dieciséis de abril de dos mil diecisiete fue domingo, es decir, día inhábil. Ahora bien, el propio artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia dispone que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda de acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. En tal virtud es claro que la presentación de la acción de inconstitucionalidad el día diecisiete de abril de dos mil diecisiete, resulta oportuna<sup>9</sup> pues es el primer día hábil siguiente habiendo sido inhábil el último día del plazo legal.

### IV. Legitimación

15. Esta demanda se encuentra suscrita por Roxana de Jesús Ávalos Vázquez, ostentándose como presidenta de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, lo que acredita con la copia certificada de su designación por la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro para el periodo comprendido entre el doce de febrero de dos mil diecisiete y el once de febrero de dos mil veintidós.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> A fojas 14 y siguientes del expediente principal.

<sup>9</sup> Véase la foja 10 vuelta del expediente en que se actúa.

<sup>10</sup> Foja 12 del expediente en que se actúa.



16. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>11</sup> los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, como es el caso de la defensoría accionante, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales otras, cuando vulneren los derechos humanos. En este caso, el medio de control se promovió en contra de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro y además se plantean vulneraciones a los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo. Por tanto, no cabe duda de que la defensoría promovente cuenta con la legitimación necesaria y que su impugnación se ha circunscrito a la materia de derechos humanos prevista por la Constitución Federal.

17. En ese sentido, es claro que la defensoría accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien viene en su representación también tiene facultades para ello ya que en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 28, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,<sup>12</sup> dicho funcionario cuenta con la representación necesaria.

## V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

18. Al ser una cuestión de estudio preferente, deben estudiarse las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las partes o que se adviertan de manera oficiosa.

<sup>11</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"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."

<sup>12</sup> "Artículo 28. El presidente de la defensoría tendrá las siguientes facultades:

"I. Ejercer la representación legal de la defensoría."



19. El Congreso Local adujo en su informe que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria en virtud de la falta de legitimación activa de la defensoría accionante. Lo anterior en virtud de que dicho organismo únicamente tiene legitimación para combatir normas generales que involucren los derechos humanos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales, situación que no acontece en este caso.

20. Ahora bien, siguiendo los precedentes de esta Suprema Corte, debe desestimarse tal causal en tanto la argumentación de la misma se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del asunto.<sup>13</sup> En ese sentido, el determinar si la norma vulnera o no los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o los tratados internacionales es precisamente el objeto sustantivo de la presente sentencia por lo que dicha determinación corresponderá al estudio del fondo del asunto.

21. Por otro lado, como se afirmó anteriormente, esta Suprema Corte advierte que el supuesto de la legitimación de la defensoría promovente se encuentra satisfecho toda vez que, al tenor del inciso g) de la fracción I del artículo 105 constitucional, ésta impugna una norma de carácter estatal por presuntamente vulnerar diversos derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y tratados internacionales, singularmente el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminación y el derecho al trabajo.

22. Habiendo desestimado la única causal de improcedencia hecha valer y no apreciando esta Suprema Corte oficiosamente otra, procederemos al análisis del concepto de invalidez único esgrimido por la accionante.

## VI. Cuestión efectivamente planteada

23. En su concepto de invalidez único, la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro plantea que la norma resulta discriminatoria,

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.



vulnerando los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 133 de la Constitución Federal; los artículos 2, 5 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Totalmente, la defensoría promovente estima que la norma vulnera el derecho de igualdad, libertad de trabajo u oficio y prohibición de discriminación en tanto requiere que las personas que ejerzan la profesión de valuador deban tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto.

24. Antes de entrar al análisis del concepto de invalidez esta Suprema Corte aprecia que, si bien es cierto que la defensoría accionante manifiesta impugnar la totalidad de la Ley de Valuación Inmobiliaria, su concepto de invalidez únicamente se dirige a cuestionar el requisito de tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto para poder ser valuador, mismo que se encuentra establecido en los artículos 3 y 9, fracción III, de la norma en cuestión. Por tanto, sólo se tendrá a éstos por impugnados y no a la totalidad de la norma. Ello en virtud de que la suplencia amplia establecida en las acciones de inconstitucionalidad no tiene el alcance de implicar que este Alto Tribunal deba analizar oficiosamente la totalidad de una norma por el solo hecho de haberla impugnado íntegramente si no se han expresado conceptos de invalidez o una mínima cadena argumentativa al respecto.

## VII. Consideraciones y fundamentos

25. Los artículos que se han tenido como impugnados son del tenor siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente ley, se considera valuador **al profesionista de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura**, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente ley."

"Artículo 9. Para ser valuador y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;





"II. Tener residencia en el Estado de por lo menos 5 años de manera ininterrumpida, a la fecha de la presentación de la solicitud;

**"III. Tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto;**

"IV. Tener estudios de postgrado en materia de valuación;

"V. Contar con cédulas profesionales vigentes, expedidas por autoridad competente;

"VI. Tener cuando menos cinco años de práctica profesional en materia de valuación, posterior a la expedición del título; y,

"VII. No haber sido condenado, mediante sentencia ejecutoriada, por delito de carácter patrimonial."

26. De una lectura de los artículos que conforman el sistema normativo impugnado en cuestión, se advierte que se establece el requisito de tener el título profesional de ingeniero civil o arquitecto para desempeñarse como valuator (artículo 9), lo cual se reitera en la definición de la ley que establece el entendimiento de la palabra "valuador" a efectos de la norma (artículo 3).

27. En síntesis, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro plantea dos argumentos. En primer término, aduce que la norma vulnera el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación previstos en el artículo primero constitucional en tanto, empleando una categoría sospechosa, establece un trato discriminatorio respecto a aquellos profesionistas que no provengan de las ramas de ingeniería civil o arquitectura y que quieran desempeñarse como valuadores. En segundo lugar, aduce que dicho requisito vulnera la libertad de profesión y oficio contenida, *inter alia*, en el artículo 5o. constitucional.

28. Este Tribunal Pleno dará respuesta a este concepto de invalidez exponiendo los precedentes emitidos sobre dichos derechos y posteriormente aplicando dichos precedentes al caso concreto.

29. **Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.** El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura



constitucional y se encuentra reflejado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y tercer párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, los cuales imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos con relación al principio indicado.

30. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución Federal las imponga.

31. El principio de igualdad también se encuentra establecido en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>14</sup> así como los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>15</sup>

32. Ahora bien, esta Suprema Corte ha reiterado constantemente que el artículo 1o. de la Constitución Federal prohíbe la discriminación con base en las categorías sospechosas derivadas del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión,

---

<sup>14</sup> **"Artículo 2.**

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social ..."

<sup>15</sup> **"Artículo 1.** Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social ..."

**"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."



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.

33. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del principio a la igualdad y la no discriminación,<sup>16</sup> éste permea todo el ordenamiento

<sup>16</sup> Ver, entre otros, artículo 1o. constitucional, artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 1 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; el artículo 1.2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y el artículo 1o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Véase igualmente: Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21 y los casos: Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C. No. 282; Corte IDH. Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239; Corte IDH. Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197; Corte IDH Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130; Corte IDH Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127; Corte IDH Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251; Corte IDH Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, entre otros. En el mismo sentido, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18 y Observación General 28; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 28, y Comité contra la Discriminación de la Mujer, Recomendación General 25. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4 y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafo 101 Ver Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión de once de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos (y como encargado del engrose, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena). En la Primera Sala, ver amparo en revisión 581/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Amparo en revisión 457/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia de José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 567/2012, resueltos en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Amparo en revisión 152/2013, resuelto en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Amparo en revisión 263/2014, resuelto en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 122/2014, resuelto en sesión de veinticinco de junio de dos mil catorce, por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



jurídico. Así, cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es per se incompatible con la misma. En otros términos, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>17</sup>

34. Es importante recordar; sin embargo, 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.<sup>18</sup>

35. Ahora bien, este Tribunal Pleno ha determinado que existen dos niveles de escrutinio para analizar el carácter discriminatorio de una norma, o su rompimiento al principio de igualdad. En primer término, un nivel de escrutinio ordinario y, en segundo lugar, un escrutinio estricto.

36. Bajo un escrutinio ordinario, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible y, en segundo, lugar, si resulta racional para su consecución.<sup>19</sup> Por finalidad

---

Amparo en revisión 591/2014, resuelto en sesión de veinticinco de febrero de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Amparo en revisión 483/2014, resuelto en sesión de quince de abril de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Amparo en revisión 823/2014, resuelto en sesión de diecisiete de junio de dos mil quince, por mayoría de cuatro de votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>17</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014 resuelto en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en donde se cita, Cfr. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafo 55.

<sup>18</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C. No. 257.

<sup>19</sup> Véase la tesis P. VIII/2011, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2011, página 33.



constitucionalmente admisible, debe entenderse un objetivo que encuentre acogida amplia en el texto constitucional, es decir, que no choque con los mandatos de la Carta Magna. Por otro lado, respecto a la racionalidad para su consecución, ello implica que basta que los medios que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Así, para que pueda concluirse que la norma supera el escrutinio de constitucionalidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido.

37. Por otro lado, el escrutinio estricto resulta aplicable a lo que se ha denominado "categorías sospechosas",<sup>20</sup> es decir, aquel listado de distinciones taxativamente enumeradas por el artículo 1o. constitucional a los casos en que la norma objeto de análisis tenga una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal.<sup>21</sup>

38. En ese sentido, las distinciones basadas en los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.

39. Ahora bien, para llevar a cabo el escrutinio estricto de una norma que emplee una categoría sospechosa, debe analizarse que 1) la norma persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa; 2) que la distinción legislativa

<sup>20</sup> Véase la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 122.

<sup>21</sup> Orientativamente sirve la tesis 1a. CIV/2010, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183.



esté totalmente encaminada a la consecución de los objetivos constitucionalmente señalados y 3) que la medida sea la menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.<sup>22</sup>

#### 40. Aplicación de los precedentes constitucionales al caso concreto.

En el caso concreto, la defensoría promovente sostiene que la norma establece un trato desigual que injustificadamente restringe el acceso a la profesión de valuador a profesionistas de ramas diversas a la ingeniería civil y arquitectura empleando una categoría sospechosa.

41. Dicho concepto de invalidez resulta **infundado**. Tal como lo señala la defensoría accionante, el sistema normativo realiza una distinción. En efecto, el artículo 9o. de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro establece que para ser valuador y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto. Tal distinción se emplea también en el artículo 3 impugnado que hace uso de dicho requisito como parte de la definición de "valuador" a efectos de la ley. Ello implica que la norma distingue entre quien es poseedor de dicho título y quién no lo es.

42. Sin embargo, contrario a lo argumentado por la accionante, dicha distinción no emplea una categoría sospechosa. Para constatar lo anterior, vale la pena recordar el listado de categorías sospechosas contenido en el artículo 1o., párrafo 5o., de la Constitución Federal:

"Artículo 1o. ... 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."

43. De la anterior transcripción, resulta claro que la norma impugnada no emplea una distinción expresamente enumerada por el artículo primero consti-

<sup>22</sup> Así la jurisprudencia plenaria P./J. 10/2016 (10a.), de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8.



tucional como categoría sospechosa. La posesión del título profesional que acredite haber llevado a cabo determinados estudios no implica una distinción en base al origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, etcétera.

44. Ahora bien, el propio precepto constitucional no es taxativo al momento de definir las categorías sospechosas, sino que enunciativamente menciona algunas de ellas. Es decir, el artículo primero permite la inclusión de categorías distintas a las expresamente enumeradas al sostener "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

45. Esta apertura es un abierto reconocimiento a la imposibilidad material de prever todas las distinciones normativas que podrían atentar contra la dignidad humana o anular derechos y libertades de las personas. Dicha cláusula de apertura permite que la tópica jurisprudencial determine en los casos concretos si determinada diferencia legislativa debe considerarse una categoría sospechosa adicionales a las enumeradas expresamente.

46. Sin embargo, en el presente caso, no puede considerarse que la distinción normativa que establece el requisito de tener ciertos estudios profesionales para desempeñarse como valuador, pueda atentar contra la dignidad humana o anular derechos. Es decir, dado que establece requisitos para el desempeño de una profesión y cumple con dicho objetivo, resulta claro que no representa una categoría sospechosa. Ello no significa que la norma sea constitucional, sino simplemente que no puede aplicarse para su análisis el escrutinio estricto correspondiente a las categorías sospechosas.

47. Ante el análisis anterior, resulta claro que la distinción normativa debe ser analizada no bajo el escrutinio estricto propio de las categorías sospechosas sino bajo el escrutinio ordinario.<sup>23</sup> Recordemos así que bajo un escrutinio ordina-

---

<sup>23</sup> Orientativamente, considérese que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha considerado que los requisitos que han de cumplir los profesionales de salud para realizar cirugías estéticas y cosméticas, cuya complejidad exige conocimientos especializados y determinados estándares de calidad, debe someterse a un escrutinio de igualdad ordinario por que la norma no introduce una clasificación legis-



rio, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible y, en segundo, lugar, si resulta racional para su consecución.<sup>24</sup> Analicemos lo anterior con detalle.

48. Por finalidad constitucionalmente admisible, debe entenderse un objetivo que encuentre acogida amplia en el texto constitucional, es decir, que no choque con los mandatos de la Carta Magna. Este Tribunal Pleno debe determinar así si la norma tiene una finalidad constitucionalmente admisible.

49. Ahora bien, en el "considerando" de la propia norma, se hace una relación de la evolución de la profesión de valuador y su importancia social. De igual forma, se refiere que la actividad valuadora es considerada una rama académica de la ingeniería y arquitectura que ha evolucionado hasta transformarse en una profesión. Ante ello, la norma reconoce la necesidad de contar con valuadores capacitados especialmente por el gran desarrollo e inversión de los sectores público, social y privado en Querétaro que incrementan la demanda y oferta de dicho servicio. Por ello, el legislador consideró necesario dotar de herramientas, certeza y mecanismos para el desarrollo de la evaluación de bienes en el Estado, así como de brindar los lineamientos para que todas aquellas personas que se ajusten a la norma puedan ejercer la profesión valuadora. Ahora bien, en el dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano<sup>25</sup> hizo suyas las razones esgrimidas en la exposición de motivos.

---

lativa articulada alrededor de alguna de las categorías mencionadas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como motivos prohibidos de discriminación, sino que distingue entre dos grupos de personas: los profesionales de la salud que tienen una especialidad médica registrada ante la autoridad educativa y los que no la tienen. Al igual que en tal caso, en el presente analizamos requisitos para el desempeño de una profesión especializada, por lo cual se impone utilizar el escrutinio ordinario. Véase la jurisprudencia 1a./J. 45/2009, de rubro: "SALUD. EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISTINCIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 271 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, DEBE SOMETERSE A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD ORDINARIO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 513.

<sup>24</sup> Véase la tesis P. VIII/2011, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33.

<sup>25</sup> Véase las fojas 247 y siguientes del expediente principal.





50. En la sesión de diez de febrero de dos mil diecisiete,<sup>26</sup> la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones de la Quincuagésima Legislatura del Estado de Querétaro aprobó el dictamen referido. En la discusión, el diputado Luis Gerardo Ángeles Herrera refirió que la norma busca regular y establecer parámetros claros en las funciones, atribuciones y obligaciones de los valuadores inmobiliarios. Asimismo, el diputado Carlos Lázaro Sánchez Tapia manifestó que la norma traerá muchos beneficios a la entidad por la importancia de la profesionalización de los entes valuadores. Finalmente, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro celebró sesión el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete.<sup>27</sup> En tribuna, el diputado Luis Antonio Zapata Guerrero manifestó que la norma da seguridad al gremio de valuadores y certeza jurídica a los ciudadanos al exigir la especialización de aquellos profesionistas que brinden atención en materia de valuación. Además, manifestó que la norma dota de transparencia a los requisitos para ser valuador superando la antigua discrecionalidad. Por su parte, el diputado Luis Gerardo Ángeles Herrera refirió que la norma había sido discutida ampliamente en la comisión respectiva incorporando todas las sugerencias realizadas, además de haber trabajado estrechamente con el Consejo de Valuadores Fiscales del Estado y los colegios que realizaron observaciones.

51. De la exposición de motivos de la norma, el dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones y su discusión, así como la discusión de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro puede apreciarse que la norma tiene como propósito fundamental 1) Profesionalizar la labor del valuador y 2) Establecer parámetros claros para eliminar la discrecionalidad en el acceso a la profesión de valuador.

52. Dichos objetivos resultan **constitucionalmente admisibles** pues no sólo no entran en conflicto directo con ningún artículo constitucional (es decir, ningún artículo constitucional prohíbe la profesionalización de los oficios ni la certeza en el acceso a los mismos) sino que aunado a ello, se engarza con los objetivos tutelados por diversos preceptos constitucionales. Un ejemplo de ellos es el artículo 5o. de la Constitución Federal que establece la posibilidad de que cada

<sup>26</sup> *Ibíd.*, foja 264 y ss.

<sup>27</sup> Véase el Diario de los Debates, Sesión 51, de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, que obra en *ibíd.*, fojas 301 y ss.



entidad federativa determine mediante ley cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

53. Una vez establecido que los objetivos perseguidos resultan constitucionalmente admisibles, cabe por último determinar si la norma es racional respecto a los objetivos que persigue. Es decir, que basta que los medios que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista.

54. Ya se ha dicho que los objetivos de la norma claramente son 1) profesionalizar la labor del valuador y 2) establecer parámetros claros para eliminar la discrecionalidad en el acceso a la profesión de valuador. Es decir, debe analizarse si el establecer requisitos tasados de acceso a la profesión de valuador restringiéndola también a quien la norma considera que tiene los conocimientos técnicos para ello de alguna forma ayuda a profesionalizar la labor del valuador y a establecer parámetros claros de acceso a la profesión.

55. Este Alto Tribunal considera que la respuesta a tal interrogante es positiva pues resulta lógico que el establecimiento de requisitos técnicos y precisos sobre el área de conocimiento de los valuadores contribuye de alguna forma (única exigencia del escrutinio ordinario) a la profesionalización de la función. De igual forma, el establecimiento de reglas claras y precisas, requisitos y pasos para la obtención del registro de valuador profesional, naturalmente contribuye a generar claridad e igualdad en el acceso a dicha función. En vista de lo anterior, deviene infundado el concepto de invalidez de la defensoría accionante en lo que respecta a la alegada transgresión al derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.

56. **Derecho a la libertad de trabajo.** El artículo 5o. de la Constitución Federal establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. De tal suerte, se establece que tal libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en términos de ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Es decir, la propia



libertad de trabajo no es absoluta de acuerdo con los propios principios fundamentales que la rigen.<sup>28</sup>

57. Aunado a ello, este Tribunal Pleno ha sostenido en la tesis P. XC/2000<sup>29</sup> que el párrafo primero del artículo 5o. constitucional establece implícitamente una garantía de igualdad al impedir todo trato desigual en detrimento de los gobernados respecto a su capacidad de escoger comercio, oficio, trabajo o industria. En ese sentido, este Tribunal Pleno ha sostenido que el Poder Legislativo puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, bajo ciertas condiciones, pero no puede establecer restricciones a esa garantía en relación con gobernados en particular;<sup>30</sup> lo que recalca su carácter igualitario implícito.

58. Además de lo anterior, el párrafo II del artículo 5o. de la Constitución Federal establece que la ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. Es decir, existe una habilitación legal directa para que cada entidad federativa determine las profesiones en las cuales se requiere título para su ejercicio, así como las modalidades correspondientes de obtención.

59. Al respecto, las Salas de este Alto Tribunal han validado la constitucionalidad de diversas medidas que establecen requisitos para el ejercicio de ciertas profesiones. En ese sentido, la Segunda Sala ha establecido que el requerir cédula de especialista legalmente expedida y un certificado vigente de especialista para llevar a cabo procedimientos médicos quirúrgicos de especialidad

---

<sup>28</sup> Así lo interpretó este tribunal pleno en la jurisprudencia P./J. 28/99, 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).", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 260.

<sup>29</sup> De rubro: "GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 26.

<sup>30</sup> Véase la jurisprudencia plenaria P./J. 29/99, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 258.



no vulnera la libertad de trabajo, pues permite dar mayor certeza sobre la profesionalización de los médicos.<sup>31</sup> Un criterio similar ha sido sostenido por la Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 51/2009.<sup>32</sup>

**60. Aplicación al caso concreto.** Habiendo establecido el marco constitucional aplicable y la interpretación que del derecho a la libertad del trabajo ha realizado este Tribunal Pleno y sus Salas, cabe ahora dar respuesta al argumento de la defensoría accionante. El organismo defensor de derechos aduce que la norma limita el derecho de las personas que no pertenecen a las ramas de ingeniería civil y arquitectura para acceder a la profesión de valuador. Dicho argumento resulta infundado.

61. En primer término, este tribunal considera que el artículo 9 de la Ley de Valuación Inmobiliaria no restringe el derecho a la libertad de trabajo, ya que no impide terminantemente que cualquier persona se dedique al oficio, profesión o empresa que prefiera, sino únicamente establece una serie de requisitos y estudios necesarios para acceder a ella. Es decir, la norma modula el ejercicio del derecho a la libertad de profesión para desempeñarse como valuador profesional y no limita el acceso a dicha profesión per se.

62. En vista de lo anterior, estamos en presencia de la modulación del derecho a la libertad del trabajo y no de su restricción llana. Ello no implica que tal modulación quede exenta de control a efectos de comprobar su razonabilidad, es decir, si la modulación es consecuente y necesaria con el respeto del derecho concreto o, por el contrario, materialmente lo anula o limita en un grado excesivo.

63. Para evaluar la razonabilidad de dicha reglamentación debe recordarse que el objetivo de la norma era profesionalizar la labor del valuador y, en segundo término, establecer lineamientos precisos para el acceso a dicha función elimi-

<sup>31</sup> Véase la jurisprudencia 2a./J. 4/2017 (10a.), de título y subtítulo: "SALUD. LOS ARTÍCULOS 81 Y 272 BIS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO TRANSGREDEN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 490.

<sup>32</sup> De rubro: "RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE TRABAJO. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD PREVÉ UNA RESTRICCIÓN VÁLIDA A LA LIBERTAD DE TRABAJO DE LOS MÉDICOS.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 507.



nando la discrecionalidad imperante anteriormente. Ahora bien, ambas Salas de esta Suprema Corte han analizado requisitos similares incluso para el propio acceso al desempeño de valuador profesional.

64. Así, la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha determinado respecto al tema de los valuadores, que resulta constitucional y no vulnera la libertad de trabajo el exigir para el desempeño de valuador profesional el tener posgrado, pues dichas normas tienen por objeto profesionalizar la actuación de los peritos valuadores.<sup>33</sup> Un criterio coincidente ha sido sostenido por la Primera Sala igualmente respecto a los valuadores profesionales consagrado en la tesis aislada 1a. CCXLVII/2007.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Véase la jurisprudencia 2a./J. 5/2007, de rubro: "VALUADORES PROFESIONALES. EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO, AL EXIGIR QUE CUENTEN CON CÉDULA PROFESIONAL DE POSGRADO EN VALUACIÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, página 820. Por su similitud con el problema que aquí nos ocupa, se transcribe su texto:

"Conforme al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de libertad de trabajo no es irrestricta, pues está sujeta a limitantes, entre ellas, que no se afecten los intereses de la sociedad. Por otra parte, de los trabajos legislativos que culminaron con la reforma al artículo 3o., fracción IX, de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2005, se advierte que su objeto fue profesionalizar la actuación de los peritos valuadores para evitar la comisión de abusos y la falta de probidad sobre los derechos de los usuarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que el precepto legal citado no viola la mencionada garantía constitucional, pues la exigencia de los referidos estudios profesionales se justifica plenamente y tiende a proteger los intereses de la sociedad."

<sup>34</sup> De rubro: "VALUADORES PROFESIONALES. LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN IX, Y SEGUNDO TRANSITORIO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO, AL EXIGIR QUE CUENTEN CON CÉDULA PROFESIONAL DE POSGRADO EN VALUACIÓN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE FEBRERO DE 2005).", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 147. Por la importancia de dicho criterio, se transcribe su texto:

"Conforme al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de libertad de trabajo no es irrestricta e ilimitada, sino que está condicionada a que: a) no se trate de una actividad ilícita; b) no se afecten derechos de terceros; y, c) no se afecten derechos de la sociedad en general. Ahora bien, del proceso legislativo que originó las reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2005, se advierte que su finalidad consistió en profesionalizar la actuación de los peritos valuadores para evitar la comisión de abusos así como la falta de probidad, y otorgar mejores condiciones tanto a los adquirentes como a los otorgantes que intervienen en las operaciones de créditos garantizados; de ahí que los artículos 3o., fracción IX, y segundo



65. En este caso, este Tribunal Pleno estima razonable que el artículo 9 de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro establezca como requisito el tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto. El artículo 9 en cuestión, congruente con su exposición de motivos y objetivos mencionados previamente, establece varios requisitos técnicos destinados a garantizar el nivel técnico de los valuadores profesionales en sus diversas fracciones. En ese tenor, puede mencionarse la fracción IV (que requiere tener estudios de posgrado en materia de valuación); la fracción V (que requiere tener cédula profesional vigente, expedida por autoridad competente) y la fracción VI (que requiere cinco años de práctica profesional en materia de valuación, posterior a la expedición del título). Este conjunto de requerimientos técnicos se ven complementados por el requisito aquí impugnado contenido en la fracción III, a saber, el tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto.

66. El anterior conjunto de requisitos evidencian la voluntad normativa de tecnificar la función y garantizar una naturaleza profesional de la persona que se desempeñe como valuador. Concretamente, la fracción III requiere dos profesiones específicas alternativas, a saber, la arquitectura y la ingeniería civil, pues la propia norma considera que dichas carreras proporcionan los conocimientos técnicos indispensables para ejercer la labor de valuador (además de los que la propia norma incorpora con posterioridad).

67. En ese sentido, el requisito previsto en la fracción III es razonable en tanto establece las áreas de conocimiento básicas que resultan necesarias para acceder a la profesión de valuador. Dicho requisito, al prever un área técnica específica de conocimiento, busca garantizar el conocimiento y pericia de los valuadores de cara a brindar un servicio de mayor calidad a la ciudadanía y delinear con claridad los requisitos de acceso mismo a la valuación inmobiliaria. En vista de lo anterior, resulta infundado el concepto de invalidez formulado por la defensoría accionante.

---

transitorio de la citada ley, al exigir que antes de que venza el plazo de tres años contados a partir de su entrada en vigor (8 de febrero de 2005) los valuadores profesionales cuenten con cédula profesional de posgrado en valuación expedida por la Secretaría de Educación Pública, y que estén autorizados para tal efecto por la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, no violan la indicada garantía constitucional, pues la limitación aludida se justifica plenamente y tiende a proteger los intereses de la sociedad."



68. Finalmente, no escapa de la atención de este Tribunal Pleno el que la defensoría accionante ha formulado argumentos tendentes a demostrar también la vulneración de los derechos a la igualdad y libertad de trabajo por parte del artículo 3 de la norma impugnada. Sin embargo, el artículo 3 de la Ley de Valuación Inmobiliaria no establece condiciones normativas, sino únicamente realiza una definición intralegal, es decir, define el entendimiento de una palabra "para los efectos" de la ley en cuestión, al tenor siguiente:

"Artículo 3. **Para los efectos de la presente ley**, se considera avaluador profesional de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente ley."

69. En ese sentido, al ser una definición que no contempla condiciones normativas, no es susceptible de afectar los derechos fundamentales invocados por la accionante. Inclusive, suponiendo sin conceder que dicho artículo contemplara condiciones normativas, éstas son idénticas a las establecidas por el requisito previsto en la fracción III del artículo 9 analizado, es decir, el tener el título profesional de ingeniero civil o arquitecto. La constitucionalidad de dicha distinción respecto al derecho a la igualdad y el derecho al trabajo fue analizada ya en esta sentencia, por lo que no requeriría un análisis propio aun si hipotéticamente se concediera a dicho artículo la pretendida naturaleza normativa implícitamente aducida por la defensoría promovente que, se reitera, este Alto Tribunal no comparte.

70. De este modo, el concepto de invalidez planteado por la accionante resulta infundado, por lo que debe reconocerse la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria del Estado de Querétaro.

Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico



dico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

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

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

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, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la cuestión efectivamente planteada.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en reconocer la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete. Los Ministros Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

#### **En relación con el punto resolutivo 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 veintiocho 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 propuestos.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.) y 2a./J. 4/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, con números de registro digital: 2010595, 2012594, 2012589 y 2013495, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, con número de registro digital: 2010315.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 25/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 28 de enero de 2020.

Comparto, en términos generales, la solución que se da en el proyecto, pero considero que debió darse una respuesta distinta al planteamiento relativo a que los artículos 3 y 9 de la Ley de Valuación Inmobiliaria del Estado de Querétaro son contrarios a la libertad de trabajo que tutela el artículo 5o. de la Constitución Federal.

Desde mi punto de vista, debió darse respuesta a por qué sólo pueden los arquitectos e ingenieros civiles ser peritos valuadores inmobiliarios, más que dialogar con la necesidad de requerir título profesional para el ejercicio de esta profesión, porque parece que el planteamiento de la accionante se dirigió más bien a cuestionar la limitación de profesiones para obtener el título mencionado, y no a las razones por las que se requiere título profesional para ello.



Conforme a esto, parecería que el tema de discusión se enfoca en personas con carrera profesional de quienes no la tienen, pero más bien se tendría que argumentar sobre las razones para ceñir a arquitectos e ingenieros civiles la obtención del certificado de valuador inmobiliario. Pregunta que se puede responder fácilmente si se tiene en cuenta que estos profesionales tienen los conocimientos técnicos sobre construcción, terrenos, acabados, materiales, etcétera, que no tiene, por ejemplo, y generalmente, un contador o un abogado, pues no es el área de experiencia para la que fueron preparados.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 25/2017.

### I. Antecedentes

En sesión pública de veintiocho de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de seis votos, la acción de inconstitucionalidad 25/2017, en la que determinó reconocer la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, al concluirse que dichos preceptos no vulneran la prohibición de discriminación ni el derecho al libre ejercicio de la profesión, contenidos en los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Federal. El texto de las normas impugnadas es el siguiente:

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley, se considera valuador al profesionalista de las ramas de la **ingeniería civil y arquitectura**, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente ley."

"**Artículo 9.** Para ser valuador y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere:

- "I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- "II. Tener residencia en el Estado de por lo menos 5 años de manera ininterrumpida, a la fecha de la presentación de la solicitud;
- "III. **Tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto;**
- "IV. Tener estudios de postgrado en materia de valuación;
- "V. Contar con cédulas profesionales vigentes, expedidas por autoridad competente;
- "VI. Tener cuando menos cinco años de práctica profesional en materia de valuación, posterior a la expedición del título; y,



"VII. No haber sido condenado, mediante sentencia ejecutoriada, por delito de carácter patrimonial."

Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en la consideración de que las normas impugnadas superan el test ordinario de igualdad, puesto que no emplean una categoría sospechosa, sus objetivos resultan constitucionalmente admisibles y son racionales; y, además, no restringen la libertad de trabajo, ya que es viable establecer requisitos para el ejercicio de ciertas profesiones.

Al respecto, durante la sesión, me pronuncié en contra del proyecto y por la invalidez de las normas impugnadas, postura que descansa en las razones que se vierten en el presente voto particular.

## II. Razones del disenso

El texto del artículo 5o. constitucional, segundo párrafo, nació orientado a permitir la regulación de las llamadas "**profesiones liberales**",<sup>1</sup> entendidas éstas como aquellas profesiones en las cuales predomina el ejercicio del intelecto y a las que puede accederse después de varios años de estudios que lleven al dominio de la razón, la ciencia y el humanismo.

El Constituyente de 1917 se refirió en principio a los abogados y a los médicos; aunque existen ciertas referencias a los ingenieros y en lo doctrinal se consideran también como profesiones liberales a los arquitectos, agrónomos, boticarios y contadores, entre otros.

En el caso de México, la ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal (Ciudad de México), de 1945, estableció en su artículo 2o., una lista de veintiún profesiones para cuyo ejercicio se requiere título profesional.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dictamen de la iniciativa de artículo 4o. presentado en el Constituyente de 1917: "Se resuelve en favor de los estados la cuestión que tanto se ha debatido acerca de cuál debe ser la autoridad competente para expedir la ley reglamentaria de las profesiones llamadas liberales."

<sup>2</sup> Actuario; arquitecto; bacteriólogo; biólogo; cirujano dentista; contador; corredor; enfermera; enfermera y partera; ingeniero en sus diversas ramas profesionales (agronomía, ingeniería civil, hidráulica, mecánica electricista, forestal, minera, municipal, sanitaria, petrolera, química y las demás ramas que comprenden los planes de estudios de la Universidad Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional); licenciado en derecho; licenciado en economía; marino en sus diversas ramas, médico en sus diversas ramas profesionales; médico veterinario; metalúrgico; notario; piloto aviador; profesor de educación preescolar, primaria y secundaria; químico en sus diversas ramas profesionales; farmacia (químico farmacéutico y químico farmacéutico biólogo, químico zímólogo, y químico bacteriólogo y parasitólogo); y trabajador social.



Esa lista de veintiún profesiones se mantiene esencialmente en la Ciudad de México,<sup>3</sup> aunque varias leyes locales han ampliado el catálogo o incluso llegado al extremo de considerar la necesidad del título para la totalidad de las profesiones existentes, acorde a los títulos derivados de los planes impartidos por las distintas instituciones de educación superior.

Sobre dicho tema me pronuncié al fallarse la acción de inconstitucionalidad 118/2015,<sup>4</sup> en la que se abordó el estudio de la Ley para el Ejercicio Profesional de Michoacán de Ocampo, y ahí precisé que estimaba abiertamente desproporcional el ampliar sin mayor racionalidad la exigencia de título profesional a todas las carreras universitarias, puesto que existían algunas como periodismo, gastronomía y otras tantas profesiones, en las que habría que valorar cuidadosamente si realmente el título profesional era necesario como condición de ejercicio, ya que, en estricto sentido, podría llegarse al extremo de exigir título y cédula profesional a una cocinera, sólo por tener relación su actividad con la carrera profesional de gastronomía.

Así, mi postura es la defensa del principio constitucional de "*libre ejercicio de las profesiones*", limitando la exigencia de título profesional sólo a aquellas para las cuales la ley local que establezca tal condición, se acompañe de la razonabilidad suficiente que justifique tal imposición; lo cual, puede derivar del grave riesgo que para la seguridad o la vida de las personas o de sus patrimonios, puede conllevar el ejercicio indebido de determinadas profesiones e incluso, de ciertas actividades profesionales que ameritan conocimiento sumamente especializado, como lo es el caso de las especialidades médicas.

En esos casos, sin duda la necesidad de una intervención intensa del Estado es justificada; y, precisamente por ello, la exigencia de título profesional y la supervisión respectiva de la emisión correspondiente, debe concentrarse en las profesiones de mayor riesgo, ya que ampliar tal requerimiento a todas las profesiones, diluye la atención que necesariamente, conforme a la intención constitucional del artículo 5o., debería focalizarse en las profesiones que, en su ejercicio, exponen mayormente la vida o la seguridad personal o patrimonial de los individuos.

En cualquier caso, es importante también distinguir entre lo que es una profesión y lo que es una ocupación, y si bien no puede desconocerse que cada día, existe una tendencia a profesionalizar los oficios y, en general, cualquier actividad

<sup>3</sup> La reforma de 1974 sólo enlistó en el segundo transitorio a las mismas profesiones, pero separando las de profesor de primaria y secundaria para un total de 23 profesiones.

<sup>4</sup> En sesión del dos de agosto de dos mil dieciocho.



humana, ello no debe implicar que toda actividad laboral deba implicar la condición de título profesional como requisito indispensable para permitir su ejercicio.

De hecho, existen distintas ocupaciones o actividades que pueden desempeñarse con similar nivel de desempeño por profesionistas que, con formación profesional en distintas ramas de la ciencia, sumada a su experiencia o especialización, logran dominar una materia o tema específico.

Tal es el caso de la valuación inmobiliaria que, si bien se ha venido profesionalizando a partir de la impartición de estudios de especialidad y maestría, propiamente aún no es considerada en México una profesión en todos los alcances que ello implica; y si bien los arquitectos e ingenieros civiles históricamente han sido identificados como los más aptos para realizar este tipo de trabajos, lo cierto es que analizados distintos planes de estudio sobre programas en postgrado en valuación inmobiliaria, resulta que los perfiles de ingreso son abiertos y no restringidos sólo a las carreras de arquitectura e ingeniería civil.

Además, en lo que se refiere a la ingeniería, existen otras ramas además de la civil, que podrían también tener las bases para la construcción de perfiles profesionales afines a la valuación inmobiliaria, máxime que la misma, además de conocimientos de construcción, presupuestación y topografía, entre otros, exigen también pericia en contabilidad.

De hecho, no todos los programas de estudio a nivel licenciatura de arquitectura e ingeniería civil, cuentan con la asignatura de valuación inmobiliaria; y, por ello, generalmente el correcto desempeño en ésta, exige de formación complementaria. Así, propiamente no se imparte de forma general en México una licenciatura en valuación inmobiliaria, pero sí distintos programas de postgrado que llevan a la obtención de la cédula profesional correspondiente.

Un análisis de legislación local afín a la impugnada en este asunto, permite concluir que distintos Estados, lo que solicitan como carrera base para la función de valuación inmobiliaria, es el tener título de licenciatura como "*arquitecto, ingeniero civil, ingeniero agrónomo, o profesiones afines*", lo que muestra mayor flexibilidad en los perfiles profesionales iniciales, en tanto que en cuanto a la especialización, existe la tendencia de solicitar que se cuente con cédula profesional de especialidad o maestría en valuación inmobiliaria. Ello permitiría, en principio, entender que un postgrado en valuación inmobiliaria, conlleva la existencia de una carrera previa en arquitectura, ingeniería civil, ingeniería en agronomía o en carrera afín, lo que no descarta que existan otros profesionistas que puedan contar con dicho postgrado, pero no con estudios base de arquitectura, ingeniería civil, agrónoma o carrera afín, como lo podría ser el caso de administradores, contadores u otros profesionistas, situación que obliga a un



análisis cuidadoso de qué perfiles profesionales, contando con un postgrado en valuación inmobiliaria, no pueden desempeñar dicha función sólo por no contar con una carrera previa en arquitectura o ingeniería o carrera afín.

En cualquier caso, el problema de las normas impugnadas, radica en que se cierra el perfil de profesionistas con postgrado en valuación inmobiliaria, sólo a aquellos que han cursado las carreras de arquitectura e ingeniería civil, pero ninguna otra, lo que genera un escenario de posible desigualdad frente a:

- Ingenieros agrónomos, ingenieros municipales o egresados de otras carreras de ingeniería afines que han cursado un postgrado en valuación inmobiliaria.
- Actuarios, administradores, contadores, corredores, economistas y otros profesionistas que, con experiencia en valuación inmobiliaria, cursaron un postgrado en dicha ocupación.
- Egresados de carreras de licenciatura en valuación inmobiliaria cursadas en el extranjero que, eventualmente, quieran realizar dicha función en México, con o sin postgrado.

Incluso, no debe descartarse que en el sistema educativo nacional surja eventualmente una licenciatura en valuación inmobiliaria que centre sus esfuerzos en una mayor especialización en la materia, que de dichos egresados surjan colegios de profesionistas en valuación inmobiliaria y que la actividad siga desarrollándose hasta que pueda consolidarse como una profesión independiente en todos sus alcances.

Como sea, el tema es que, en el contexto actual, es evidente que las normas impugnadas sí generan una distinción de trato entre distintos profesionistas; y, que lo que está en juego, no es exigir título profesional para el desempeño de una profesión, sino un perfil profesional compuesto para el desarrollo de una actividad u ocupación laboral.

Siendo así, me parece que, en este caso, resultaba necesario que el análisis de constitucionalidad de las normas referidas, tomare en consideración dichas cuestiones en el estudio de razonabilidad y proporcionalidad de la restricción impuesta.

En esos términos, me parece que la acotación del perfil profesional inicial para el desempeño de la ocupación de valuador inmobiliario, a las carreras de arquitectura e ingeniería civil, carece de razonabilidad, porque el legislador no explica la razón del porqué deben excluirse otros perfiles profesionales, equivalentes o no, que puedan también contar con un postgrado en valuación inmobiliaria.



Además, me parece que la medida resulta abiertamente desproporcional porque restringe el derecho de otros profesionistas egresados de la ingeniería, que pudieran tener perfiles afines a los de un ingeniero civil, en lo que se refiere a un posible desempeño en la valuación inmobiliaria, como lo sería el caso de los ingenieros agrónomos, los ingenieros municipales u otros ingenieros con conocimientos suficientes en temas como construcción, topografía y otros requeridos para la valuación inmobiliaria.

Todo ello no implica que el legislador local deba abstenerse de desarrollar normas como la impugnada, si así existe la necesidad y justificación necesaria, pero si se establecen distinciones como la que nos ocupa, que impiden el derecho de otros profesionistas con formación afin a desarrollar la actividad en cuestión, tendría que existir una justificación suficiente para ello, la cual permitiría estudiar en cada caso si la medida resulta o no proporcional. El problema como se ha expresado, es que, en el caso, no existe mayor justificación, y no resulta suficiente que tradicionalmente los arquitectos e ingenieros civiles se identifiquen con la valuación inmobiliaria y que, incluso, ésta se conozca comúnmente como una rama de dichas profesiones.

Lo anterior, porque también los ingenieros agrónomos o los ingenieros topógrafos, por ejemplo, también han sido identificados en dicha ocupación.

Luego, en tanto que las normas impugnadas, impiden a personas con determinación formación profesional, el dedicarse a la valuación inmobiliaria, siendo esta actividad lícita, tal restricción necesariamente tendría que estar justificada y ser además proporcional, máxime que como ya se explicó previamente, en el caso no se está determinando en la ley impugnada alguna profesión que necesite título para su ejercicio, sino más bien, se está restringiendo una ocupación especializada a egresados de sólo dos profesiones distintas, la de arquitectura y la de ingeniería civil, con la exclusión de otras profesiones que incluso podrían ser afines, distinción que se intensifica cuando se exige un postgrado en valuación inmobiliaria que hoy día se imparte a egresados de distintas carreras.

Por tanto, en mi criterio, las normas impugnadas resultan inconstitucionales y si bien coincido que tienen un fin constitucionalmente válido, que lo es proteger los derechos patrimoniales de terceros y del propio Estado, ante el riesgo de que personas sin la formación respectiva, realicen la valuación de bienes inmobiliarios, lo cierto es la restricción que nos ocupa no resulta compatible con los derechos que protegen los artículos 1o. y 5o. constitucionales, en materia de igualdad y libertad de trabajo; amén de que también afectan el principio de libre ejercicio de la profesión en tanto que egresados de carreras afines, con postgrado en valuación inmobiliaria, no pueden ejercer la especialidad para la cual fueron formados y en la que incluso, cuentan con cédula profesional.



Luego, no puedo compartir el proyecto aprobado por la mayoría, en tanto que el mismo, me parece, confunde los conceptos de ocupación y profesión, afectando la conclusión a la que se arriba.

En suma, al estimar que el supuesto contenido en las normas impugnadas resulta excesivo; y por tanto, abiertamente desproporcional, amén de que no se vierte mayor justificación que sustente la distinción que se establece, concluyo que los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, resultan violatorios de los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 25/2017, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

En sesión celebrada el veintiocho de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 25/2017, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial Local el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, que establecían el requisito de contar con título profesional en ingeniería civil o arquitectura para ejercer la profesión de perito valuator.<sup>1</sup>

Suscribo el presente voto particular para exponer con mayor profundidad las razones que me llevaron a votar en contra de la sentencia que reconoce la validez de las normas impugnadas. En efecto, estimo que la restricción que imponen los artículos analizados a la libertad de trabajo tutelada en el artículo 5o. constitucional no supera un test de proporcionalidad.

#### <sup>1</sup> Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley, se considera valuator al profesionista de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente ley."

"**Artículo 9.** Para ser valuator y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere:

"...

"**III.** Tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto."





## A. Fallo del Tribunal Pleno

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra del requisito de contar con título profesional en ingeniería civil o arquitectura para ejercer la profesión de perito valuador en materia inmobiliaria, contenido en los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro.

Para demostrar la inconstitucionalidad de las normas señaladas, la defensoría hizo valer dos conceptos de invalidez. El primero, tendente a acreditar que transgreden el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución General, en virtud de que establecen una distinción basada en una categoría sospechosa que no supera un análisis de escrutinio estricto, al limitar el acceso a la profesión señalada a personas que cuentan con un título de ingeniería civil o arquitectura. En el segundo concepto de invalidez, el organismo sostuvo que limitar el acceso a la profesión de perito valuador a personas que cuentan con título profesional en las ramas precisadas vulnera la libertad de profesión y oficio reconocida en el artículo 5o. constitucional.

La sentencia declara **infundados** los conceptos de invalidez.

En relación con aquellos encaminados a demostrar una violación al derecho de igualdad y no discriminación, precisa que la distinción establecida en las normas impugnadas no se basa en una categoría sospechosa de las previstas en el artículo 1o. de la Constitución General, por lo que el nivel de escrutinio para analizar su constitucionalidad debe ser ordinario y no estricto, como alega la accionante. Precisado lo anterior, se determina que la distinción supera un test de *razonabilidad* porque persigue una finalidad constitucionalmente admisible, a saber, la profesionalización de la labor del valuador. Asimismo, resulta racional para la consecución de dicho objetivo.

Por lo que respecta a los argumentos tendentes a acreditar que las normas impugnadas limitan de manera injustificada la libertad de trabajo, se aclaró que no establecen una prohibición absoluta para acceder a la profesión de perito valuador, sino únicamente ciertos requisitos para su ejercicio. De ahí que no se trate de una restricción absoluta a un derecho, sino de una modulación que debe ser analizada a la luz de un estándar de *razonabilidad*. La mayoría estimó que las normas superan este *test* porque buscan garantizar el conocimiento y pericia de los valuadores, esto es, persiguen un fin legítimo y para ello exigen un título en carreras que proporcionan los conocimientos técnicos indispensables para la labor por lo que son racionales.

En consecuencia, la sentencia reconoce la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro.



## B. Motivo del voto particular

Contrario a lo expuesto por la mayoría, sostengo que los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro sí transgreden la libertad de profesión y oficio reconocido en el artículo 5o. de la Constitución General en las siguientes consideraciones.

Los artículos en cuestión establecen que se considera valuador al profesionista de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura, que cuente con registro por parte de la Secretaría de Gobierno Local a fin de poder emitir avalúos de bienes inmuebles para fines hacendarios. De igual manera, disponen que para obtener el registro de que se ha dado noticia se requiere tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto.<sup>2</sup>

A fin de determinar si las normas impugnadas vulneran la libertad de trabajo, como alega la defensoría accionante, es necesario establecer los alcances de este derecho fundamental.

El artículo 5o. de la Constitución General establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.<sup>3</sup> Además, dispone que tal libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa en caso de que se ofendan los derechos de la sociedad, en los términos previstos en la ley.

### <sup>2</sup> Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley, se considera valuador al profesionista de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente ley."

"**Artículo 9.** Para ser valuador y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere:

"...

"**III.** Tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto."

### <sup>3</sup> Constitución General

"**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo."



Esta Suprema Corte,<sup>4</sup> al delimitar el contenido de dicho artículo ha establecido que reconoce un derecho vinculado a la autonomía personal, en la medida en la que permite a los individuos dedicarse a la actividad profesional que mejor se adapte a su plan de vida. En efecto, la elección de una actividad profesional y su ejercicio es una de las decisiones más importantes en la vida de cualquier persona; de ahí que la Constitución establezca una protección específica a este aspecto de la autonomía personal. Como corolario de lo anterior, la libertad de trabajo impone al Estado una obligación no sólo de abstenerse de obstaculizar el ejercicio de este derecho, sino también de evitar que otras personas lo hagan.

Por otra parte, este tribunal ha determinado que regular una actividad no comporta, necesariamente, una vulneración a la libertad del trabajo. La garantía en cuestión no debe entenderse en el sentido de que el legislador común está impedido para establecer requisitos para el desempeño de una actividad, pues lo que prohíbe es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; imperativo que no se viola cuando una ley prevé requisitos que, lejos de ser un obstáculo, sólo tienden a regular la actividad en beneficio de la colectividad. Lo anterior, ya que la libertad de trabajo no es absoluta, sino está condicionada a la satisfacción de determinados supuestos fundamentales: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros y c) que no lesione los derechos de la sociedad en general.

Una vez establecidos los alcances del derecho en cuestión, corresponde analizar si las normas impugnadas afectan la libertad de trabajo. Estimo que las normas inciden *prima facie* en el contenido de este derecho, en tanto restringen el acceso a la profesión de valuador inmobiliario en el Estado de Querétaro a personas que cuenten con un título profesional de arquitectura o ingeniería civil, por lo que impiden que una persona que no tenga dichos requisitos se dedique a la misma. Por tanto, deben ser sometidas a un test de proporcionalidad.

En esta parte, me aparto de la metodología de la sentencia, que analiza la norma bajo un *test de razonabilidad*, en tanto que todas las medidas que intervienen en un derecho fundamental deben ser sometidas a un test de proporcionalidad, conforme a los precedentes de este tribunal.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Los siguientes párrafos retoman el alcance dado al artículo 5o. constitucional en el amparo en revisión 163/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte el 31 de octubre de 2018.

<sup>5</sup> Así lo hemos reconocido en precedentes, tales como el amparo en revisión 96/2009, resuelto por el Tribunal Pleno el quince de marzo de dos mil once, en el que se reclamó una norma que prohibía fumar en establecimientos mercantiles abiertos al público, salvo en áreas de terrazas, patios o jardines a la luz del artículo 5o. constitucional.



Establecido lo anterior, procedo a examinar si la norma persigue una finalidad constitucionalmente válida. Considero que la respuesta es afirmativa, en vista de que el legislador local buscaba regular las condiciones de ejercicio de una actividad que incide en un sector con amplio desarrollo en el Estado de Querétaro, el inmobiliario, a fin de garantizar el profesionalismo y certeza en su prestación.

A mayor abundamiento, en la exposición de motivos se expuso lo siguiente:

"La actividad valuatoria en los últimos años se ha venido produciendo un desarrollo originado por un constante crecimiento de inversión hacia los sectores público, social y privado, generando el incremento importante de transacciones comerciales a la entidad, ocasionando una gran demanda de prestación de servicios profesionales en la valuación técnica comercial y en otras modalidades, como de maquinaria y equipo, en bienes inmuebles de forma empresarial y en instituciones públicas para efectos del cumplimiento de las obligaciones fiscales y de tramitación de créditos bancarios con el natural incremento de ciudadanos que ofrecen y realizan este servicio. En consonancia, la actividad valuatoria que se desempeña en el Estado es de vital importancia, toda vez que han tenido una participación indispensable con diversos poderes y autoridades del estado, en la asesoría, coadyuvancia, elaboración y revisión anual de los proyectos para los Municipios y del Estado, así como por la gran actividad comercial inmobiliaria, **es menester dotar de herramientas, certeza y mecanismos que abonen al desarrollo de la valuación de bienes inmuebles en el Estado.**"<sup>6</sup>

En la segunda etapa del test se debe analizar si la intervención al derecho es un medio adecuado para alcanzar el estado de cosas que se ha propuesto el legislador. En efecto, la idoneidad se refiere a la existencia de un nexo causal entre la medida legislativa y su finalidad inmediata. A mi juicio, las normas contribuyen *en algún grado* al objetivo buscado por el Congreso del Estado de Querétaro, porque el requisito de contar con un título en arquitectura o ingeniería civil en principio garantiza los conocimientos técnicos necesarios para

---

El Tribunal Pleno declaró infundado el concepto de violación respectivo, al estimar que la norma era constitucional conforme a un test de proporcionalidad.

La norma reclamada disponía lo siguiente:

**Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal**

**"Artículo 10.** En el Distrito Federal queda prohibida la práctica de fumar en los siguientes lugares:

"...

**"X Ter.** En los establecimientos mercantiles y espacios cerrados donde se expendan al público alimentos y bebidas para su consumo en el lugar."

<sup>6</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.



determinar el valor de un bien inmueble, lo que contribuye al profesionalismo y certeza en la prestación de servicios de valuación.

Una vez superado el examen de idoneidad, corresponde determinar si las normas impugnadas contienen una medida legislativa *necesaria* para alcanzar su finalidad inmediata. Desde mi perspectiva, la restricción analizada no cumple con este requisito, pues existen medidas alternativas menos restrictivas que son igualmente idóneas para lograr el fin que se propone.

Ejemplo de lo anterior sería la aplicación de un examen de conocimientos, el cual permitiría que personas que no cuentan con un título profesional en las ramas de ingeniería o arquitectura accedieran a la profesión de valuador, sin demérito del objetivo buscado por el legislador, en tanto que garantizaría que quienes presten ese servicio cuenten con la cualificación, habilidad y experiencia necesarias; o bien, ampliar el catálogo de profesiones requeridas para tener autorización como valuador.<sup>7</sup>

En el mismo sentido, estimo que también es inconstitucional el diverso requisito contenido en la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro<sup>8</sup> relativo a contar con estudios de postgrado en materia de valuación. Si bien esta fracción no fue impugnada, era posible analizar su constitucionalidad en suplencia de la queja.

Las razones anteriormente expuestas me llevaron a votar en contra del sentido de la sentencia y por la inconstitucionalidad de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 25/2017 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas, con el número de registro digital: 30164.

<sup>7</sup> En este sentido, como ejemplo, las legislaciones de Tamaulipas y Chiapas en materia de valuación, integran a las y los ingenieros agrónomos, así como las demás personas con carreras afines para poder ser peritos valuadores. Bajo la misma línea, en la legislación de Colima, el espectro se amplía al establecer como requisito acreditar fehacientemente tener arte u oficio en la materia sobre la cual se realizará la valuación.

<sup>8</sup> **Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro**

**Artículo 9.** Para ser valuador y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Tener residencia en el Estado de por lo menos 5 años de manera ininterrumpida, a la fecha de la presentación de la solicitud;

"III. **Tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto;**

"IV. Tener estudios de postgrado en materia de valuación."



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES 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 CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO ESTATALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO PARTICIPAN EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIAN EL ACTO QUE ES OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 (ARTÍCULOS 22 Y 170 BIS DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR EL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5777 DE FECHA VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR (ARTÍCULOS 22 Y 170 BIS DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR EL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5777 DE FECHA VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).**



**VI. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y AUTONOMÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO ESTATAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DEL FONDO AUXILIAR PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS (DESESTIMACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 22, PÁRRAFO TERCERO Y 170 BIS DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 10 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día diez de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el doce de marzo de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Verónica Cuevas López, ostentándose como presidenta del Tribunal Superior de Justicia y de la Comisión de Magistrados del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

**Entidad, Poder u órganos demandados:**

- Congreso del Estado de Morelos.



- Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

#### **Acto cuya invalidez se demanda:**

- La invalidez del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777, de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, a través del cual se adiciona el párrafo tercero del artículo 22 y el contenido del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora señaló como hechos relevantes los siguientes:

- El veintitrés de enero de dos mil trece se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5061, la Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos.

- De la legislación de referencia se destaca el contenido de los numerales 2 y 6, apartado A), inciso III, que en su orden establecen, que el citado fondo está bajo la vigilancia, supervisión y administración del Consejo de la Judicatura Estatal, reemplazado en términos de la disposición transitoria quinta del Decreto Dos Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5591, de cuatro de abril de dos mil dieciocho por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, y que su patrimonio se integra por recursos propios y ajenos, resultando como propios las multas que por cualquier causa impongan el Tribunal Superior de Justicia, sus Salas, el extinto Consejo de la Judicatura Estatal, la Visitaduría General y los Jueces.

- El cuatro de abril del dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto Dos Mil Seiscientos Once, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos con el propósito de fortalecer al Poder Judicial del Estado, específi-





camente por el que se instituye la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez hace valer lo siguiente:

Sostiene que el Congreso demandado viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal del Poder Judicial, en especial de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, al adicionar el párrafo tercero del artículo 22 y el contenido del artículo 170 Bis del Código Fiscal para el Estado de Morelos, pues se entromete con la administración de los recursos económicos del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos, que corresponde administrar exclusivamente al Órgano de Gobierno del Poder Judicial del Estado de Morelos, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos.

Lo anterior es así, ya que estima que el párrafo tercero del artículo 22, así como el diverso 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, se encuentran fuera del contexto legal, pues el contenido de los mismos buscan disponer significativamente de los recursos propios del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos, al tenor de la clasificación que al efecto refiere el numeral 6, apartado A), inciso III, de la ley que regula el propio fondo auxiliar, esto al considerar como ingresos propios aquellas multas impuestas por los Órganos del Poder Judicial.

Refiere que las multas impuestas específicamente por los Jueces no se limitan únicamente a medidas de apremio (regulados en las diversas codificaciones estatales), sino que en materia penal también se imponen como parte de la pena –cuando permiten los tipos penales– por lo que la exigencia de las mismas –multas– al no ser pagaderas generalmente de manera voluntaria por las personas privadas de la libertad son ejecutadas por las autoridades auxiliares –Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Local– a través del procedimiento económico coactivo respectivo, y una vez realizado el cobro dicha autoridad remite el total del numerario del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, por formar parte dichos recursos del patrimonio del mismo.



Así –aduce– que los recursos propios del fondo auxiliar tienen destinos específicos que corresponde al Órgano de Gobierno del Poder Judicial Estatal decidir sin intervención de algún otro ente o poder, de conformidad con lo que previene el artículo 15 de la Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos.

De la que no se advierte que deban direccionarse parte de dichos recursos a las autoridades que por ministerio de ley deben auxiliar a las autoridades del Poder Judicial del Estado de Morelos en cumplimiento de sus funciones, tal como lo previene el artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, en vínculo indisociable con el artículo 16, fracción XLII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos.

Por ello, estima que es inadmisibles constitucionalmente que con la adición del tercer párrafo del artículo 22 y del contenido del diverso 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, se condicione al Poder Judicial del referido Estado a suscribir un convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a efecto de prestar el auxilio que por ley está obligado y trasladarle como mínimo el 30% (treinta por ciento) del valor de la multa, a fin de que lo destine para cubrir los gastos de la autoridad fiscal por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, pues refiere que dicha dependencia obtuvo durante los ejercicios fiscales 2019 y 2020 (esto lo que lleva el actual titular del Poder Ejecutivo en funciones) un incremento en su presupuesto de más del 200%, en comparación con el ejercicio inmediato anterior.

De ahí que –aduce– la referida condición carezca de justificación, pues es claro que la citada dependencia auxiliar de las labores de las autoridades judiciales cuenta con recursos por demás suficientes para reforzar su plantilla laboral, traduciéndose por ello el acto cuya invalidez se demanda como encaminado a subordinar al Poder Judicial del Estado de Morelos al reducir sus recursos de disposición específica para mejorar la administración de justicia.

Lo cual –refiere– es especialmente grave atendiendo al hecho notorio para este Alto Tribunal que al Poder Judicial el actual titular del Poder Ejecutivo, no le



ha respetado al remitir el proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, la autonomía financiera que le previene la Constitución Estatal y que debe traducirse en la efectiva transferencia del 4.7% del gasto programable del presupuesto, el cual admitió a través del consejero jurídico al momento de dar contestaciones en las controversias constitucionales 185/2018, 186/2018 y 187/2018, equivaldría sólo para el ejercicio fiscal 2019, a la cantidad de \$844'766,955.00 M.N. (ochocientos cuarenta y cuatro millones setecientos sesenta y seis mil novecientos cincuenta y cinco pesos 00/100 Moneda Nacional).

De modo que se reitera, que de otorgar dicho porcentaje implica que se distraigan de su aplicación los recursos económicos del fondo auxiliar, pues el destino de los mismos se encuentra claramente evidenciado en el artículo 15 de la ley que regula el mismo.

Por todo lo anterior, sostiene que es constitucionalmente inadmisibles la evidente subordinación que tienen los Poderes demandados sobre el Poder actor, al pretender ahora a través del decreto cuya invalidez se demanda, vulnerar la autonomía e independencia de la gestión que el Poder actor tiene sobre el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, a través de la aplicación de sus recursos en los supuestos en que la propia ley autoriza, bajo los criterios de estricta racionalidad, disciplina fiscal, contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría y control de gestión que dispongan las leyes de la materia.

Refiere que pensar de la forma en que lo hacen los Poderes demandados conlleva a vulnerar la independencia de que goza el Poder Judicial respecto del manejo de sus recursos propios para la mejora de la administración de justicia, por lo que se impone que este Alto Tribunal erradique el vicio constitucional del legislador morelense a través del que formal e indebidamente le está condicionando el auxilio que por ley está obligada la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo prestarle al Poder Judicial para el cobro de las multas que a la postre integran su patrimonio, a suscribir un convenio en que se ceda parcialmente numerario de sus fondos.

Así, aduce que dicha conducta legislativa vulnera concomitantemente el principio de división de poderes conforme al cual existe una distribución de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que a su vez



se desarrollan en un ambiente de coordinación o auxilio mutuo por ministerio de ley.

Además, advierte que es inadmisibile que se pretenda subordinar al Poder actor a los otros Poderes vía condicionamiento del auxilio que por ley debe prestarle para el correcto ejercicio de sus funciones, pues ello implica violación al artículo 116 constitucional, tal como lo reconoció el Tribunal Pleno al emitir el criterio jurisprudencial visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, «con número de registro digital: 180537» de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

De ahí que estima que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe declarar la invalidez del Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, emitido por la Legislatura Local mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaría de Morelos y de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, específicamente, el párrafo tercero del artículo 22 y el artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

**CUARTO.—Trámite de la controversia.** Por proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 41/2020, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

Mediante diverso proveído dictado el mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, no así a la Secretaría de Gobierno de Morelos, al considerar que se trata de una dependencia subordinada al segundo Poder mencionado, se ordenó el emplazamiento de las autoridades demandadas para que formularan la contestación correspondiente.

Se requirió al Poder Legislativo de Morelos para que, al dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del



decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de sesiones en las que se haya probado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates.

Asimismo, se requirió al Poder Ejecutivo de la entidad para que, remitiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el referido decreto impugnado.

Finalmente, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que en su caso manifestaran lo que consideraran conducente; además, ordenó que en cuanto a la solicitud de suspensión realizada por los promoventes, se formara el cuaderno incidental respectivo, con copia certificada del escrito de cuenta.

**QUINTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintiséis de junio de dos mil veinte, y recibido el tres de agosto siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Samuel Sotelo Salgado, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda entablada en su contra.

Por acuerdo de cinco de agosto siguiente, el Ministro instructor tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, dando contestación de la demanda, así como dando cumplimiento al requerimiento formulado en proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, al exhibir copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el decreto controvertido.

En síntesis, en la contestación de demanda, el Poder Legislativo sostuvo lo siguiente:

En cuanto a la procedencia de la controversia constitucional planteada, afirma que se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19,



fracción VII y 22, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Refirió que en los conceptos de invalidez formulados por la parte actora no se encuentra argumento alguno, en el que exprese argumentos mínimos de impugnación, en el que exponga con evidencia cuando menos la causa de pedir, sin que pueda existir la posibilidad de expresiones o premisas generales o abstractas que no permitan entender la expresión de la invalidez que de la norma se reclama.

Considera que el Poder actor, si bien realiza una serie de expresiones a través de las que aduce que la norma atraída al control constitucional del Tribunal Supremo violenta diversas disposiciones de la Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, es claro que esas manifestaciones se traducen en alegatos en materia de legalidad y no así de constitucionalidad, por tanto es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan "*todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia*", la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales, por lo que su estudio resulta ocioso e intrascendente.

Por otra parte, manifiesta que el poder actor en sus conceptos de invalidez no señala ningún acto atribuible al Poder Ejecutivo que representa.

Aduce que si bien el Poder Judicial reclama la invalidez del Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", éstas no se reclaman de manera directa al Poder Ejecutivo que se representa, que se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto de los actos de promulgación y publicación que pudieran ser atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por lo que resulta evidente que el poder público que representa, se encuentra llamado a la presente controversia constitucional, cumpliendo el actor con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido, promulgado o



publicado el decreto impugnado, para la adecuada tramitación y resolución de la controversia constitucional en que se actúa.

Advierte que el Poder Ejecutivo Estatal que representa, en el proceso legislativo para la emisión del Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, llevó a cabo su promulgación y publicación, sin que tales actos hayan sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que la autoridad que representa viole en perjuicio del Poder Judicial actor, las disposiciones constitucionales que invoca en cada uno de sus conceptos de invalidez.

Sostiene que el Poder Ejecutivo Estatal, cuenta con las facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones federales, a través del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia; lo anterior con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; así como 9, fracción II, 11 y 22, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, por lo que se sostiene la constitucionalidad de dichos actos, que son exclusivamente de la competencia de la autoridad que se representa, en ejercicio de sus atribuciones por las circunstancias aludidas.

Por otra parte, respecto del fondo del asunto, el Poder Ejecutivo Local, refirió lo siguiente:

Señala que por lo que hace al primer concepto de invalidez, el Poder actor no expresó argumentos mínimos de impugnación en contra del Poder Ejecutivo Estatal, que en el único precepto constitucional del que se duele el actor es el artículo 116 de la Constitución Federal, pero nunca esgrime de qué manera la reforma violenta la disposición constitucional que alega, lo que imposibilita esgrimir una defensa al carecer la demanda de bases esenciales de los que se desprenda una verdadera causa de pedir.

Así, considera que resultan inoperantes los argumentos expuestos por el actor en el único numeral que intitula conceptos de invalidez, al no esgrimir ar-



gumentos lógico jurídicos tendentes a demostrar cuál es la afectación causada por la norma general impugnada, pues únicamente se concreta a señalar que le causa afectación la emisión del decreto impugnado, sin señalar en dicho concepto de invalidez cuál es la afectación que le causa dicha norma impugnada, sin que la expresión en el sentido de que con la norma impugnada se violenta su autonomía de gestión presupuestal y existe una invasión de poderes, sea suficiente para considerar que existe una verdadera causa de pedir.

Sostiene que como se aprecia de los artículos impugnados, efectivamente las autoridades administrativas o jurisdiccionales que soliciten el auxilio de las autoridades fiscales para hacer efectivo el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal, deberán establecer relaciones de colaboración, mediante la suscripción de los convenios respectivos, circunstancia que de ninguna manera causa alguna afectación al poder actor, pues si bien de conformidad con la normatividad actual la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal como autoridad fiscal competente para ejercer el procedimiento económico coactivo, está facultada para prestar el auxilio y apoyo a las diversas autoridades para hacer efectivo el cobro de las sanciones administrativas o judiciales en el ejercicio de sus atribuciones, también lo es, que en el caso sujeto a estudio nos encontramos ante la presencia de dos autoridades de diferente naturaleza, por un lado la autoridad que impone la sanción o multa, es decir, el poder actor, como órgano autónomo y por otro lado la Secretaría de Hacienda adscrita al Poder Ejecutivo Estatal, autoridad que realiza el cobro de dicha sanción.

Aduce que ante tal situación y con la finalidad precisamente de no generar invasión de funciones o competencias es que considera importante y necesario generar relaciones de colaboración administrativa a través de la suscripción de los convenios de colaboración institucional, entre los poderes públicos y demás entidades que solicitan el auxilio a la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal para la realización del cobro, por lo que actuando en pleno respeto a la autonomía que caracteriza a los órganos jurisdiccionales, se deben establecer mecanismos que se plasmen en instrumentos jurídicos idóneos que permitan a las autoridades ejecutoras y las diversas autoridades solicitantes, potenciar las facultades coactivas respecto al cobro de las sanciones no fisca-





les que se imponen por las autoridades administrativas y judiciales y de manera particular por el actor.

Bajo esa apreciación, en los convenios respectivos a que se refiere el artículo 170 BIS del código en cita, en los que deberá participar la Secretaría de Hacienda y el poder actor, se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento económico coactivo, sin que ello menoscabe la actuación jurisdiccional como inexactamente lo sostiene, ni tampoco se transgrede la autonomía que reclama que tiene respecto a la gestión de los recursos que integran su fondo auxiliar.

Sobre ese aspecto, considera que resulta imperativo poner en relieve que el Poder Legislativo del Estado de Morelos, determinó la necesidad imperiosa e impostergable de establecer un porcentaje a favor de la autoridad fiscal por el cobro coactivo de las sanciones económicas o multas que sean de carácter fiscal impuestas por las autoridades administrativas o jurisdiccionales, esto en razón de que, tal y como lo menciona en la exposición de motivos del decreto impugnado, en la actualidad se tiene una cartera de más de quince mil procedimientos administrativos de ejecución a propósito de diversas solicitudes de autoridades distintas al ejecutivo y respecto de las cuales la Secretaría de Hacienda como autoridad exactora o ejecutante, ha sido superada por cuando al personal que requiere desarrollar cada una de las etapas y diligencias que implica el citado procedimiento.

Sostiene que, en ese sentido, la reforma aprobada se sustenta en la intención tanto del iniciador como del legislador de determinar un porcentaje que le permita a la autoridad exactora eficientar sus atribuciones económico coactivas respecto de las multas o sanciones impuestas por las autoridades administrativas o judiciales y por ende potencializar la recaudación de las mismas, situación que a la postre le beneficiará, pues se le transferirán los recursos que correspondan de manera más pronta.

A mayor abundamiento, aduce que el porcentaje que reclama el actor deberá destinarse a abatir esa cartera de más de quince mil procedimientos administrativos de ejecución, que tiene la Secretaría de Hacienda, con la finali-



dad de que pueda concluirlos y se obtenga el cobro de dichas sanciones; de ahí considera lo improcedente de lo alegado por el accionante, en el sentido de que se le causa una afectación en su patrimonio y una subordinación a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pues lo que en realidad se pretende al establecer esta adición del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, es precisamente que la Secretaría de Hacienda cuente con todos los recursos humanos, materiales y financieros para materializar el cobro de las multas y sanciones impuestas por las autoridades administrativas y judiciales a través de procedimiento administrativo de ejecución y se traduzca en un beneficio en favor de las autoridad administrativa o judicial que solicitó el cobro, que en el caso en particular, se estaría beneficiando al actor, al obtenerse el cobro de todas las multas que han sido enviadas a la Secretaría de Hacienda con este fin, por lo que no estaría afectando su patrimonio como inexactamente lo aduce.

Insiste en el hecho de que la norma reclamada pretende generar y fortalecer las relaciones de colaboración institucional entre los poderes públicos y demás entidades que soliciten el auxilio de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal para llevar acabo el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas y sanciones que impongan, con pleno respeto a la autonomía que los caracteriza y que les ha conferido la propia Constitución Federal y desde luego la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, siendo inexacto lo afirmado por el actor al señalar que con esta reforma existe una subordinación de éste a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pues evidentemente no hay tal subordinación, sino pleno respeto a la autonomía de los poderes públicos, entidades y organismos del Estado, legislando más bien relaciones de coordinación en pos del cumplimiento de objetivos en materia recaudatoria.

Así manifiesta, que como el mismo accionante lo expone, la división de poderes lleva implícita la obligación de coordinarse y auxiliarse mutuamente, de ahí que con la norma impugnada de ninguna manera se vulnera la división de poderes, sino más bien se establecen relaciones de coordinación que permitan una mejor recaudación de las multas judiciales por parte de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo, y sin que sea válido el argumento del actor en el sentido de que no deben direccionarse recursos que de origen deben ingresar



a su fondo auxiliar para apoyo de la autoridad que por ministerio de ley, se encuentra obligada a auxiliar al Poder Judicial en el cobro de sanciones.

Refiere que pensar como lo está haciendo el representante del Poder Judicial Estatal, sería tanto como permitir que toda la carga financiera del cobro de multas quede exclusivamente a cargo de la Secretaría de Hacienda y que no haya poder humano que pudiera enmendar y distribuir las cargas y responsabilidades, esto es, el actor pretende que por el hecho de que las multas judiciales deben integrarse al fondo citado, el legislador no pueda variar ese destino, siendo que en el caso concreto quedó debidamente justificado el porqué es necesario establecer relaciones de coordinación y destinar un porcentaje del monto de lo recaudado para la autoridad exactora.

En ese orden de ideas, resulta oportuno atender a las atribuciones que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos confiere al titular del Poder Ejecutivo, como responsable de la administración pública estatal, entre las cuales, se encuentra la contenida en el artículo 70, fracción XXVI, de la Constitución del Estado, consistente en adoptar todas las medidas necesarias para la buena marcha de la administración pública estatal, así como conducir el desarrollo económico y social del Estado de conformidad con la dinámica social, administrativa o económica que impere en la entidad, lo cual exige un constante análisis de las políticas públicas y mecanismos administrativos encaminados al cumplimiento de sus atribuciones, a la luz del contexto social imperante.

De esta forma, la responsabilidad de implementar las medidas necesarias para la buena marcha de la administración estatal, encuentra respaldo en la diversa fracción I del artículo 70 en cita, la cual faculta al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, a presentar las iniciativas de leyes o decretos al Congreso del Estado, que estimen conveniente para el óptimo ejercicio y cumplimiento de las encomiendas que le fueron asignadas por el Congreso Estatal.

Así, el decreto impugnado, es producto de dichas atribuciones, en el cual se recogen las propuestas del Poder Ejecutivo, respecto de las cuales coincidió el voto mayoritario de los integrantes del cuerpo legislativo de la entidad, al no



haber sido una reforma que se haya planteado en beneficio del Ejecutivo, sino con la intención firme de fortalecer una función del Estado, a través de la coordinación de sus autoridades.

Manifiesta que es claro que la propuesta, aprobación y vigencia del referido decreto, resulta afín al parámetro de regularidad constitucional y no constituye de forma alguna transgresión al principio de división de poderes, como pretende hacer notar el promovente.

Aduce que de esta manera, el texto de la reforma propuesta por el iniciador, fue sancionada y ratificada por el Congreso del Estado, una vez dictaminada favorable por parte de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado, por lo que las motivaciones sostenidas por el iniciador, consistentes en generar relaciones de colaboración administrativa entre los poderes públicos y demás entidades que solicitan el auxilio de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal, siempre en estricto respeto a la autonomía que debe caracterizar a las autoridades impositoras, se deben generar mecanismos convencionales que permitan a las autoridades ejecutoras y las diversas autoridades solicitantes, potenciar las oportunidades de cobro de las sanciones no fiscales que imponen, ello, emulando el mecanismo que impera en la administración pública federal, en los términos y condiciones para realizar el procedimiento administrativo de ejecución, se sujeta a los instrumentos convencionales de colaboración administrativa.

Así, precisa que es importante resaltar que en contra de las multas que impone el Poder actor y cuya recaudación se solicita a la Secretaría de Hacienda, en ejercicio de sus facultades exactoras, se hacen valer diversos medios de defensa entre los cuales están el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y el juicio de amparo.

Refiere que, en la praxis resulta una constante que a razón de la deficiente imposición de multas, por parte de las entidades impositoras, en el grueso de los casos combatidos, que los órganos jurisdiccionales, ya sea estatales o federales ordenen a esta Secretaría de Hacienda dejar sin efectos los créditos fiscales iniciados en contra de las personas –físicas o morales– sancionadas.



Situación que genera importantes mermas al presupuesto estatal, a razón de las erogaciones de traslado, papelería y recursos humanos, lo que acarrea como consecuencia que la irregularidad en la imposición de las multas, en lugar de beneficiar al Estado por dicha recaudación, constituyen erogaciones irre recuperables a la hacienda pública por la irregularidad impositiva de la medida de apremio por parte de la autoridad que corresponda, en la especie, los Tribunales del Poder Judicial del Estado.

Manifiesta que el fondo auxiliar no integra de forma determinante el presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, es decir, tales recursos son adicionales a los recursos que se asignan al Poder Judicial en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, por lo que la obtención o no de los referidos recursos, por parte del Poder responsable de la impartición de justicia en la entidad, no incide en la correcta y óptima operación del referido Poder. Más aún, cuando por mandato de la Constitución Estatal al Poder Judicial del Estado, le debe ser asignado el 4.7% del monto total del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos estatal.

Bajo ese tenor, resulta insostenible que el Poder Judicial del Estado, precise de los recursos del fondo auxiliar para poder cumplir con las atribuciones que constitucionalmente le fueron asignadas, dado que los ingresos que constituyen particularmente el fondo auxiliar se van formando de momento a momento de conformidad con el comportamiento de recaudación que se vaya generando con motivo de los conceptos expuestos en párrafos anteriores.

Es ahí de donde se hace patente, que las cantidades que los órganos del Poder actor imponen a razón de multas, no conforman un ingreso infalible, sino que constituyen penas a una expectativa de derechos, sujeto a que se controvierta o no parte de la persona sancionada, de la determinación de los tribunales estatales o federales, según corresponda, la correcta imposición por el ente impositor o bien la posibilidad o no de localizar al sujeto infractor, por tanto, en ningún momento se comprometen los recursos propiedad del Poder Judicial del Estado, como pretende hacer notar en el libelo de demanda.

Así refiere, que es de concluir que los ingresos económicos como materiales que alude el artículo 6 de la Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la



Administración de Justicia del Estado del Morelos, no son ingresos fijos, constantes o seguros, sino que constituyen solamente una expectativa de ingresos, destinada a atender sus necesidades no esenciales o secundarias del Poder actor, cuyo cese recaudatorio, no trastoca el cumplimiento de las atribuciones constitucionales asignadas al Poder actor.

Lo cual fue dispuesto de tal forma por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, como es de apreciar en el artículo 4, de la disposición en estudio.

Considera que el contenido de la norma impugnada, de ninguna manera invade la competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, ni mucho afecta su función jurisdiccional, así tampoco transgrede su autonomía para manejar su presupuesto y los ingresos que integran su fondo auxiliar de justicia, pues es respetuosa de la autonomía del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que lo único que se pretende es generar y fortalecer relaciones de colaboración administrativa entre los poderes públicos y demás entidades que soliciten el auxilio de la Secretaría para el cobro de las sanciones y multas, se vea afectado en modo alguno el presupuesto de egresos asignado a dicho órgano jurisdiccional.

Así aduce, que siendo que el Poder Judicial opera, funciona y ejerce sus atribuciones jurisdiccionales por virtud del presupuesto que le fue aprobado en el decreto de presupuesto de egresos referido, no es dable que pretenda que con la norma reclamada se le afecte su presupuesto ni mucho menos su operatividad.

**SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por escrito recibido el uno de septiembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, quien se ostentó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Morelos, dio contestación a la demanda entablada en su contra.

Por acuerdo de tres de septiembre siguiente, el Ministro instructor tuvo al Poder Legislativo del Estado de Morelos, dando contestación de la demanda,



así como dando cumplimiento al requerimiento formulado en proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, al exhibir copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

En síntesis, en la contestación de demanda sostuvo lo siguiente:

En cuanto a la procedencia de la controversia constitucional planteada, sostuvo que en los conceptos de invalidez formulados por la parte actora no se encuentra argumento alguno, en el que exprese argumentos mínimos de impugnación en el que exponga la causa de pedir, sin que exista la posibilidad de expresiones o premisas generales o abstractas que permitan entender la expresión de invalidez que de la norma se reclama.

Así aduce, que si bien el Poder actor realiza una serie de expresiones a través de las que manifiesta que la norma atraída al control constitucional del Tribunal Supremo, violenta diversas disposiciones de la Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, es claro que esas manifestaciones se traducen en alegatos en materia de legalidad y no así de constitucionalidad, *por tanto es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan "todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia", la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales*, por lo que su estudio resulta ocioso e intrascendente.

En ese sentido, considera que ante la falta de formación de conceptos de invalidez contemplado en el artículo 22, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señala como requisito indispensable para la presentación de la demanda la formación de conceptos de invalidez, deberá sobreseerse la controversia constitucional en la que se actúa conforme a lo dispuesto en el artículo 22, fracción V, en relación con el diverso numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria.

Refiere que por lo que hace al concepto de invalidez que hace valer el Poder actor, en ningún momento expresa argumentos mínimos de impugnación,



actualizándose la causal de improcedencia señalada, limitándose a sostener que se violenta el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin precisar de qué manera la reforma violenta la disposición constitucional que alega, lo que imposibilita esgrimir una defensa adecuada al carecer en la demanda de bases esenciales de las que se desprenda una verdadera causa de pedir.

Bajo esas consideraciones, estima que son inoperantes los argumentos expuestos en su único concepto de invalidez, al no esgrimir argumentos lógico-jurídicos tendentes a demostrar cuál es la afectación de la emisión del decreto que impugna, sin que la expresión en el sentido de que con la norma impugnada se violenta su autonomía de gestión presupuestal y existe una invasión de poderes, sea suficiente para considerar que existe una verdadera causa de pedir.

Precisa que no obstante lo anterior, respecto de los artículos 22 y 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, hace valer lo siguiente:

Refiere, que como se puede apreciar de la lectura de los artículos impugnados, efectivamente las autoridades fiscales para hacer efectivo el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal, deberán establecer relaciones de colaboración, mediante la suscripción de los convenios respectivos, circunstancia que de ninguna manera causa alguna afectación al Poder actor, pues si bien de conformidad con la normatividad actual la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal, es la autoridad que realiza el cobro de dicha sanción.

Manifiesta que ante tal situación y con la finalidad precisamente de no generar invasión de funciones o competencias, es que se consideró importante y necesario generar relaciones de colaboración administrativa a través de la suscripción de los convenios de colaboración institucional, entre los poderes públicos y demás entidades que solicitan el auxilio a la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo para la realización del cobro, por lo que actuando en pleno respecto a la autonomía que caracteriza a los órganos jurisdiccionales se deben establecer mecanismos que se plasmen en instrumentos jurídicos idóneos que





permitan a las autoridades ejecutoras y las diversas autoridades solicitantes, potenciar las facultades coactivas respecto al cobro de las sanciones no fiscales que imponen las autoridades administrativas y judiciales.

Respecto del fondo del asunto, el Poder Legislativo Local formuló idénticos argumentos a los hechos valer por el Poder Ejecutivo Local.

**SÉPTIMO.—Opinión del Fiscal General de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

**OCTAVO.—Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el treinta de noviembre de dos mil veinte, 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 artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar la inasistencia de las partes, se relacionaron los alegatos, haciéndose constar su remisión por parte del delegado del Poder Judicial de Morelos.

**Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el treinta de noviembre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del Poder Judicial actor y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el



Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Morelos, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, en la que se hace necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos y normas 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional y a valorar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que lo efectivamente impugnado es el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777 de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, a través del cual se adiciona el párrafo tercero del artículo 22 y el contenido del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar el contenido de los artículos impugnados:

#### Código Fiscal para el Estado de Morelos

**"Artículo 22.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado y los Municipios por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución, los honorarios de notificación y la indemnización a que se refiere el sexto párrafo del artículo 47 de este código, que se apliquen en relación con aprovechamientos son accesorios de los mismos y participan de su naturaleza.

**(Adicionado, P.O. 29 de enero de 2020)**

**"Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal serán destinados a cubrir los gastos de la autoridad fiscal por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, en un porcentaje que no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa."**

---



---

**(Adicionado, P.O. 29 de enero de 2020)**

**"Artículo 170 BIS.** Las autoridades administrativas o jurisdiccionales que soliciten el auxilio de las autoridades fiscales para hacer efectivo el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal, deberán establecer relaciones de colaboración, mediante la suscripción de los convenios respectivos, en los que se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento económico coactivo; y, en su caso, los porcentajes que correspondan a la autoridad fiscal por la administración, control, ejercicio y cobro coactivo de las mismas, no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción; asimismo, las autoridades al solicitar el cobro, deberán indicar como mínimo en la solicitud los datos siguientes:

"I. Nombre completo del infractor;

"II. Domicilio del infractor;

"III. Autoridad sancionadora;

"IV. Fundamento legal aplicable a la sanción económica o multa impuesta;

"V. Monto de la sanción económica o multa impuesta;

"VI. Motivo de la sanción;

"VII. Número de expediente del cual se origina la sanción económica o multa impuesta;

"VIII. Fecha de la determinación o acuerdo con resolución del cual se origina la sanción económica o multa impuesta; y,

"IX. Fecha de notificación al infractor de la sanción económica o multa impuesta.

"En caso de que la autoridad solicitante omita el señalamiento de los datos requeridos para el inicio del procedimiento administrativo de ejecución, se requerirá a ésta los datos para que, en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de su solicitud, sean enviados; si transcurrido dicho plazo no son proporcionados, la autoridad exactora emitirá un acuerdo de certificación y se procederá a la devolución de los documentos dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, haciéndolo del conocimiento al superior jerárquico de la autoridad solicitante. La autoridad solicitante podrá presentar de nueva cuenta la solicitud para reiniciar el cobro coactivo de la sanción económica o la multa impuesta.

"La autoridad solicitante deberá anexar copia certificada de la determinación, acuerdo o resolución por la cual se impone la sanción económica o multa al infractor, así como de la notificación de la misma al infractor."

---



TERCERO.—**Oportunidad.** Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El artículo 21, fracción II,<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la interposición de la demanda será, 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.

En el caso, el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777, a través del cual se adiciona el párrafo tercero del artículo 22 y el contenido del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos fue publicada en el Boletín Oficial de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte y, por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el treinta de enero de dos mil veinte y concluyó el diecisiete de marzo siguiente; de dicho plazo deben descontarse los días uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés y veintinueve de febrero, uno, siete, ocho, catorce y quince de marzo todos de dos mil veinte, por tratarse de sábados y domingos; así como, el tres y cinco de febrero, nueve y dieciséis de marzo todos de dos mil veinte, por ser inhábiles conforme a lo dispuesto por los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, si la demanda de controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de

<sup>1</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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



Justicia de la Nación, **el doce de marzo de dos mil veinte**, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, 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:

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria<sup>2</sup> señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el sumario que se examina, se tiene que la demanda fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos por conducto de la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia y de la Comisión de Magistrados del

<sup>2</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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



Poder Judicial del Estado de Morelos, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados; y porque esa personalidad la acreditó con copia certificada del acta de la sesión extraordinaria solemne plenaria de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, del Pleno de ese tribunal, en la que fue electa y se le tomó protesta para el cargo con el que se ostenta.

Además, dicha funcionaria cuenta con facultades para representar al Poder Judicial del Estado de Morelos en términos del artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad.<sup>3</sup>

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la controversia, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, tienen legitimación pasiva, pues conforme a los artículos 10, fracción II,<sup>4</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado de Morelos, compareció a contestar la demanda el diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de sesión de la junta previa iniciada el veintinueve de agosto y concluida el treinta de agosto de dos mil dieciocho.

<sup>3</sup> "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

<sup>4</sup> "Artículo 10.

"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."



Aunado a que el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>5</sup> prevé que son atribuciones del presidente de la mesa directiva, entre otras, la de 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 de ese Congreso.

Con relación a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, contestó la demanda el consejero jurídico del Gobierno de esa entidad, Samuel Sotelo Salgado, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su designación de uno de octubre de dos mil dieciocho.

Asimismo, los artículos 74, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos; 9, fracción XVI, 12, párrafo primero y 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad; 2 y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica,<sup>6</sup> prevén entre otras cuestiones que a la consejería jurídica le corresponde representar al Gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General.

<sup>5</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

**XVI.** Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

<sup>6</sup> **Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.

"El consejero jurídico estará sujeto a las responsabilidades que determina el título séptimo de esta Constitución."

**Artículo 9.** El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública centralizada, de las siguientes dependencias: ..."

**XVI.** La Consejería jurídica."

**Artículo 12.** Para ser la persona titular de cualquiera de las secretarías y de la consejería jurídica, se deben cumplir los requisitos exigidos por la Constitución para ser secretario de despacho. Para el caso de la consejería jurídica se deberá contar además con título y cédula de licenciado en derecho legalmente expedidos."

**Artículo 36.** A la consejería jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:



Por ende, las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

#### SEXTO.—Causas de improcedencia.

El Poder Ejecutivo sostuvo que la presente controversia es improcedente pues si bien, el Poder Judicial reclama la invalidez del Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", éste no se reclama de manera directa al Poder que representa.

Refiere que el actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata la disposición impugnada por vicios propios respecto de los actos de promulgación y publicación que pudieran ser atribuidos al Poder Ejecutivo demandado.

Al respecto, procede desestimar dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos 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, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

"**Artículo 2.** La consejería jurídica es la dependencia de la administración pública estatal que, en términos del artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene a su cargo la función de representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador en todos los actos en que éste sea parte, así como el despacho de los asuntos que le encomienda la citada ley orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"**Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones:

"**XXI.** Representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."





"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."<sup>7</sup>

Por otro lado, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos, sostienen que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, fracción V, en relación con el diverso numeral 19, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello toda vez que en los conceptos de invalidez formulados por la parte actora no expresa argumentos mínimos de impugnación, en el que exponga con evidencia cuando menos la causa de pedir.

Sostienen que en los conceptos de invalidez formulados por la parte actora no se encuentra argumento alguno, en el que exprese argumentos mínimos de impugnación, en el que exponga con evidencia cuando menos la causa de pedir.

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2010, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, registro «digital:» 164865, página 1419, de rubro y texto siguientes: "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. 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 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."



De igual forma se desestima dicho argumento, en atención a lo siguiente:

En principio, cabe precisar que de la fracción VII 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, no se desprende la causal de improcedencia que argumentan las autoridades demandadas, pues en el citado ordenamiento se prevé que las controversias son improcedentes cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, hipótesis diversa al argumento que hace valer la autoridad demandada.

Ahora bien, independientemente de la imprecisión por parte de las autoridades demandadas en el fundamento que citan para sustentar su causal de improcedencia, procede desestimar el argumento que hacen valer las autoridades demandadas, en el sentido de que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, toda vez que en los conceptos de invalidez formulados por la parte actora no expresa argumentos mínimos de impugnación, en el que exponga con evidencia cuando menos la causa de pedir.

Dicha causal de improcedencia debe desestimarse pues del simple análisis de la demanda de controversia se advierte que la causa de pedir del presente conflicto radica en demostrar la inconstitucionalidad de la adición del párrafo tercero del artículo 22 y del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, al estimarlos violatorios del principio de división de poderes al limitar su libertad de autonomía financiera y su independencia para el manejo de sus propios recursos, la subordinación del Poder actor, respecto del Poder Legislativo y su intromisión en la administración de los recursos económicos del Poder Judicial del Estado de Morelos.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 135/2005, misma que lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."<sup>8</sup>

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, registro «digital:» 177048.



No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por este Tribunal Pleno, es conducente entrar al estudio del fondo del asunto.

**SÉPTIMO.—Desestimación de la controversia constitucional.** En su único concepto de invalidez el Poder Judicial actor, sostiene que el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777 de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, a través del cual se adicionan el párrafo tercero del artículo 22 y el artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, es inconstitucional.

Al respecto, el actor considera que el mencionado decreto viola la autonomía e independencia en la gestión presupuestal y financiera del Poder Judicial del Estado de Morelos, considera que se actualiza una intromisión indebida del Congreso Estatal en la administración de los recursos económicos del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos, así como una subordinación por parte del Poder actor hacia el Poder Ejecutivo, con lo cual se vulnera el principio de división de poderes, establecido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Manifiesta que con los preceptos impugnados se vulnera la independencia de la que goza el Poder Judicial del Estado, respecto al manejo de sus recursos propios para la mejora de la administración de justicia.

Sometida a votación la propuesta modificada del presente considerando, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 22, párrafo tercero, en su porción normativa "*no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción*", y 170 BIS, en su porción normativa "*no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción*", del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionados mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte, se expresó una mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Dado el resultado obtenido, este Tribunal Pleno determina desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo segundo, 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.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se desestima en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 22, párrafo tercero, en su porción normativa "*no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción*", y 170 BIS, en su porción normativa "*no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción*", del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionados mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos y normas impug-



nados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

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

Se expresó una mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 22, párrafo tercero, en su porción normativa "no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción", y 170 BIS, en su porción normativa "no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción", del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionados mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo segundo, 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 tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES 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 CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO SE LES ATRIBUYA LA EMISIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS PARA PROMOVERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 13, 22, 47 Y 170 BIS DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR EL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5777 DE FECHA VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (ARTÍCULOS 13, 22, 47 Y 170 BIS DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR EL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5777 DE FECHA VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).**



**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 13, 22 Y 47 DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, REFORMADOS POR EL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" NÚMERO 5777 DE FECHA VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).**

**VII. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y AUTONOMÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS. ANÁLISIS DE LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS PORCENTAJES QUE CORRESPONDAN A LA AUTORIDAD FISCAL POR LA ADMINISTRACIÓN, CONTROL, EJERCICIO Y COBRO COACTIVO DE LAS SANCIONES ECONÓMICAS O MULTAS QUE NO SEAN DE CARÁCTER FISCAL "NO SERÁ MENOR AL 30 POR CIENTO DEL IMPORTE DE CADA MULTA O SANCIÓN" (DESESTIMACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL ARTÍCULO 170 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO SERÁ MENOR AL 30 POR CIENTO DEL IMPORTE DE CADA MULTA O SANCIÓN", DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2020. TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS. 10 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día diez de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el trece de marzo de dos mil veinte, en la



Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel García Quintana, ostentándose como presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

**Entidad, Poder u órganos demandados:**

- Congreso del Estado de Morelos.
- Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos.

**Actos cuya invalidez se demanda:**

"I. La aprobación del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, y de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, en su artículo primero, ordinales 13, 22, 47, 170 BIS, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5777 de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte.

"II. La falta de fundamentación y motivación que dio origen a la reforma tildada de inconstitucional relativa al artículo 170 (sic) del Código Fiscal para el Estado de Morelos, '... Las autoridades administrativas o jurisdiccionales que soliciten el auxilio de las autoridades fiscales para hacer efectivo el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal, deberán establecer relaciones de colaboración, mediante la suscripción de los convenios respectivos, en los que se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento económico coactivo; y, en su caso, los porcentajes que correspondan a la autoridad fiscal por la administración, control, ejercicio, cobro coactivo de las mismas no será menor al 30 por ciento del importe de casa





multa o sanción ...' afectándose con ello los artículos 14, 16, 17, 20, 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"III. La falta de justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador y Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado determinó la emisión del acto legislativo de que se trate, en este punto es preciso señalar que el Congreso de Estado de Morelos no determina en el decreto expedido su justificación expresa, objetiva y razonable, pues tal y como es de explorado derecho los actos legislativos también son considerados como actos de autoridad que deben de cumplir con ciertos criterios de racionalidad, así como la fundamentación y motivación que le impone el artículo 16 del Pacto Federal, entendiéndolo a aquéllos como los requisitos los primeros como los criterios que deben estudiarse, ponderando si el acto, decreto o norma cumple con los objetivos que se plantearon con el iniciador, si persigue un objeto social, si tiene una consecuencia benéfica y sobre todo si con la aprobación de una iniciativa no lesiona un bien jurídico tutelado.

"La imposición, descuento y deducción del 30 por ciento o más de las multas o sanciones que imponga el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, a través y en auxilio de las autoridades fiscales sin establecer los parámetros, disposiciones, reglamentación o lineamientos específicos para su aplicación sin contar con facultades para ello. Por lo que, en cuanto al quehacer legislativo se refiere se han establecido medios de control y catálogos que deben cumplir los Congresos de los Estados y la Federación, es por ello que la autoridad demandada debió realizar un balance cuidadoso entre los diversos requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o acto.

"V. La inobservancia por las autoridades responsables de lo dispuesto en los artículos 40, 44, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, ello en virtud de que el mismo no contempla gastos de ejecución, auxilio, administración, control, ejercicio y cobro de las multas o sanciones impuestas por las autoridades jurisdiccionales.

"VI. La invasión de competencias contraviniendo lo dispuesto por el diverso 116 de la Constitución Federal y 109 Bis de la Constitución Estatal, de la autonomía de funcionamiento y desarrollo de las funciones propias de la actora,



lo que podemos denominar una autonomía de integración hacendaria, pues de lo contrario nos encontraríamos con una condicionante por parte de alguno de los Poderes (Ejecutivo o Legislativo), de decisión unilateral para la integración de un presupuesto diferente, concentrando así funciones de diverso Poder en sí mismos."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora señaló como hechos relevantes los siguientes:

3. El veintinueve de enero de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos y de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos. En su artículo primero, establece que reforman el sexto párrafo del artículo 47; último párrafo del artículo 56; y el primer párrafo del artículo 95; y se adicionan un segundo párrafo al artículo 13, un tercer párrafo al artículo 22; así como al artículo 170 BIS; todos del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

4. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.**

5. **Primero.** Sostiene que el artículo 170 BIS del Código Fiscal del Estado de Morelos, al establecer que las autoridades administrativas o jurisdiccionales que soliciten el auxilio de las autoridades fiscales para hacer el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal deberán establecer relaciones de colaboración, no tiene justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador y la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, determinaron la emisión del acto legislativo; además, la imposición, descuento y deducción del treinta por ciento o más de las multas o sanciones que imponga el tribunal, no establece los parámetros, disposiciones, reglamentación o lineamientos específicos para su aplicación y, adicionalmente, sostiene que no cuenta con facultades para ello.

6. Refiere que el contenido del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos le genera las siguientes afectaciones que limitan el adecuado actuar del tribunal:



- Afecta de manera directa y natural el patrimonio del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

- El aumento natural del costo de los bienes, servicios, obligaciones laborales, así como el cumplimiento de leyes y decretos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, que imposibilita el actuar del tribunal jurisdiccional.

- Limita el ejercicio de ese tribunal jurisdiccional, en grado de subordinación hacia los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

7. **Segundo.** Manifiesta que le causa perjuicio la reforma al artículo 170 BIS del Código Fiscal del Estado de Morelos, toda vez que existe invasión de la actividad jurisdiccional, ya que contraviene lo dispuesto por los diversos 116 de la Constitución Federal y 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y de la autonomía de integración hacendaria, pues de lo contrario nos encontraríamos con una condicionante por parte de alguno de los Poderes (Ejecutivo o Legislativo), de una decisión unilateral para la integración de un presupuesto diferente, concentrando funciones de diverso Poder en sí mismos.

8. **Tercero.** Sostiene que se vulneran en perjuicio del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y de su integración los artículos 14, 16, 17, 41, 49, 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, de conformidad con los artículos 2 y 3 del Código Fiscal de la Federación, los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir son, esencialmente: a) contribuciones, clasificadas a su vez en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; b) aprovechamientos y c) productos.

9. Refiere que de la definición que de cada uno de estos ingresos otorgan los propios preceptos legales se advierte que solamente las contribuciones y los aprovechamientos son debidos a la calidad de entidad de derecho público del Estado, en tanto que los productos derivan de la actividad del propio Estado, pero como entidad de derecho privado. Por tal razón, solamente respecto a las contribuciones y los aprovechamientos la ley ha establecido la causación de



recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización por falta de pago oportuno, atribuyéndose el carácter de accesorios de aquellos ingresos en que tienen su origen y haciéndoles partícipes de su naturaleza. Por otra parte, el artículo 4 del citado ordenamiento legal, define que son créditos fiscales, "*... los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, ...*". En ese orden de ideas, la multa impuesta al quejoso "con motivo del incumplimiento de una obligación fiscal" sólo puede entenderse como accesorio de una contribución o de un aprovechamiento y, por ende, como un crédito fiscal, es decir, al ser en su caso una contribución para el Estado.

10. Por tal motivo, señala que, al reformarse el Código Fiscal del Estado de Morelos, en su artículo 170 BIS, también debió realizarse la reforma a la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, situación que no aconteció.

11. **Cuarto.** Refiere que el acto impugnado viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que para que un acto de autoridad surta sus efectos legales debe satisfacer sus formalidades esenciales, entendiéndose como tales aquellos requisitos de forma, fondo, temporalidad y de competencia y, en el caso, como se desprende del primer párrafo del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, el Ejecutivo Federal podrá ejercer las facultades comprendidas en dicho precepto por medio de "resoluciones de carácter general"; sin embargo, como se desprende del propio acto impugnado, en ninguna de sus partes se menciona de qué clase de acto administrativo se trata, solamente se concreta a denominar su documento como "decreto", sin precisar la naturaleza del mismo.

12. **Quinto.** Manifiesta que le causa agravio la inobservancia por parte de las autoridades demandadas en lo dispuesto en los artículos 40 y 44, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, toda vez que el mismo no contempla gastos de ejecución, que si bien es cierto la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, por conducto de la Dirección General de Recaudación de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, es la autoridad competente para llevar a cabo la ejecución de las multas; también lo es que el cobro de las multas impuestas por las autoridades



administrativas locales no fiscales las efectuarán las entidades estatales y en su caso, los Municipios.

13. **Sexto.** Sostiene que le causa agravio la invasión de competencias contraviniendo lo dispuesto por el diverso 116 de la Constitución Federal y 109 Bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, toda vez que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos está dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones; la suplencia de la normatividad aplicable en materia fiscal; la facultad de las Salas de Instrucción y las Salas Especializadas que integran ese órgano jurisdiccional, para imponer los medios de apremio y medidas disciplinarias para hacer cumplir determinaciones; así como la obligación de los titulares y dependencias del Poder Ejecutivo para prestar auxilio a ese tribunal jurisdiccional para hacer cumplir sus determinaciones y la responsabilidad en caso de negativa.

14. Aduce que el artículo 3, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación establece que los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal podrán ser destinados a cubrir gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

15. Así –señala–, la Dirección General de Recaudación de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos debe llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución de la multa y, una vez obtenido el pago atinente, de inmediato debe informar al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos sobre el mismo, debiendo además depositar a la cuenta del fondo auxiliar de ese tribunal el monto del pago obtenido de la multa.

16. CUARTO.—**Trámite de la controversia.** Mediante proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 43/2020 y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo



como instructor del procedimiento, ello al corresponderle en razón de turno por conexidad, en virtud de que mediante proveído de presidencia de esa misma fecha, se turnó la diversa controversia constitucional 41/2020, en la cual se impugna el mismo decreto con motivo de su publicación.

17. Mediante diverso proveído dictado el mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, no así a la Secretarías de Gobierno y de Hacienda, ambas del Estado de Morelos, al considerar que se trata de dependencias subordinadas al segundo Poder mencionado, se ordenó el emplazamiento de las autoridades demandadas para que formularan la contestación correspondiente.

18. Tomando en cuenta la existencia de conexidad entre la presente controversia constitucional y la diversa 41/2020, en tanto que en ambas se solicita la invalidez del mismo decreto, por economía procesal, se estimó innecesario requerir en este asunto las documentales relacionadas con los antecedentes legislativos de éste, pues los que se exhiban en el primer medio de control constitucional se tendrían a la vista al momento de emitir la resolución que corresponda a este asunto.

19. Finalmente, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que en su caso manifestaran lo que consideraran conducente, además, se dispuso que, en cuanto a la solicitud de suspensión realizada por los promoventes, se formara el cuaderno incidental respectivo, con copia certificada del escrito de cuenta.

20. QUINTO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintiséis de junio de dos mil veinte, y recibido el tres de agosto siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Samuel Sotelo Salgado, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda entablada en su contra.



21. Por acuerdo de cinco de agosto siguiente, el Ministro instructor tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, dando contestación de la demanda.

22. SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por escrito recibido el uno de septiembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, quien se ostentó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Morelos, dio contestación a la demanda entablada en su contra.

23. Por acuerdo de tres de septiembre siguiente, el Ministro instructor tuvo al Poder Legislativo del Estado de Morelos, dando contestación de la demanda.

24. SÉPTIMO.—**Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

25. OCTAVO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el uno de diciembre de dos mil veinte, 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 artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar la inasistencia de las partes, se relacionaron los alegatos.

26. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el uno de diciembre de dos mil veinte, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos del tribunal actor y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

27. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, frac-



ción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, organismo constitucional autónomo del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, en la que se hace necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

28. SEGUNDO.—**Precisión de los actos y normas 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional y a valorar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

29. Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que lo efectivamente impugnado es el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777 de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, específicamente los artículos 13, 22, 47 y 170 BIS, del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

30. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar el contenido de los artículos impugnados:

#### Código Fiscal para el Estado de Morelos

**"Artículo 13.** El crédito fiscal es la obligación determinada en cantidad líquida que tiene derecho a percibir el Estado, los Municipios o sus entidades paraestatales, paramunicipales o intermunicipales, que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado o el Municipio tengan derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como de aquellos a los que las leyes les den ese carácter y tengan derecho a percibir por cuenta ajena.

---





---

(Adicionado, P.O. 29 de enero de 2020)

**"Para efectos del párrafo anterior, las autoridades administrativas o judiciales que remitan a la secretaría créditos por concepto de aprovechamientos consistentes en sanciones económicas o multas para su cobro, deberán cumplir con los requisitos de procedencia de los actos administrativos que se establecen en el presente ordenamiento. En el ámbito municipal corresponderá a la Tesorería Municipal llevar a cabo los procedimientos de cobro en los términos del presente ordenamiento."**

**"Artículo 22.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado y los Municipios por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución, los honorarios de notificación y la indemnización a que se refiere el sexto párrafo del artículo 47 de este código, que se apliquen en relación con aprovechamientos son accesorios de los mismos y participan de su naturaleza.

(Adicionado, P.O. 29 de enero de 2020)

**"Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal serán destinados a cubrir los gastos de la autoridad fiscal por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, en un porcentaje que no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa."**

---

**"Artículo 47.** Cuando no se cubran las contribuciones en la fecha y dentro del plazo fijado en las disposiciones fiscales, además de actualizar su monto desde el mes que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, deberán pagarse recargos por concepto de indemnización al fisco por la falta de pago oportuno.

"Los recargos se calcularán sobre el total del crédito fiscal y se causarán hasta por cinco años y mientras subsistan las facultades de la autoridad para determinar el crédito fiscal o para obtener su cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución o, en su caso, mientras no se haya extinguido el derecho del particular para solicitar la devolución de cantidades pagadas indebidamente o de saldos a favor. En su cálculo se excluirán los propios recargos, la indemnización a que se refiere el sexto párrafo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas.

"Cuando el pago hubiera sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia.

"Los recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones las tasas que fije anualmente la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el caso

---



de saldos insolutos por cada uno de los meses transcurridos entre el término señalado para el cumplimiento de la obligación y la fecha en que se realice el pago o cuando se trate de prórroga para la realización del pago o en el caso de pagos en parcialidades.

"Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir de la fecha de exigibilidad hasta que se efectúe el pago o hasta su vencimiento.

"Cuando los recargos determinados por el contribuyente sean inferiores a los que calcule la oficina recaudadora, ésta deberá aceptar el pago y procederá a exigir el remanente. La falta de pago inmediato de un cheque expedido para cubrir un crédito fiscal por parte de la institución a cuyo cargo se hubiere librado, dará derecho a la Secretaría a exigir del librador el pago del importe del mismo, los recargos y una indemnización que será el 20% del valor del cheque, sin perjuicio de que se tenga por no cumplida la obligación y se cobren los créditos, recargos y sanciones que sean procedentes. Esta indemnización y los demás créditos se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

[N. De E. de conformidad con el proceso legislativo del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve publicado en el P.O. de 29 de enero de 2020, la modificación corresponde al presente párrafo]

(Reformado, P.O. 29 de enero de 2020)

**"En caso de aprovechamientos, los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo de este artículo. Para el caso de las multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, no se causarán recargos."**

(Adicionado, P.O. 29 de enero de 2020)

**"Artículo 170 BIS.** Las autoridades administrativas o jurisdiccionales que soliciten el auxilio de las autoridades fiscales para hacer efectivo el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal, deberán establecer relaciones de colaboración, mediante la suscripción de los convenios respectivos, en los que se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento económico coactivo; y, en su caso, los porcentajes que correspondan a la autoridad fiscal por la administración, control, ejercicio y cobro coactivo de las mismas, no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción; asimismo, las autoridades al solicitar el cobro, deberán indicar como mínimo en la solicitud los datos siguientes:

"I. Nombre completo del infractor;

"II. Domicilio del infractor;

"III. Autoridad sancionadora;



"IV. Fundamento legal aplicable a la sanción económica o multa impuesta;

"V. Monto de la sanción económica o multa impuesta;

"VI. Motivo de la sanción;

"VII. Número de expediente del cual se origina la sanción económica o multa impuesta;

"VIII. Fecha de la determinación o acuerdo con resolución del cual se origina la sanción económica o multa impuesta; y,

"IX. Fecha de notificación al infractor de la sanción económica o multa impuesta.

"En caso de que la autoridad solicitante omita el señalamiento de los datos requeridos para el inicio del procedimiento administrativo de ejecución, se requerirá a ésta los datos para que, en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de su solicitud, sean enviados; si transcurrido dicho plazo no son proporcionados, la autoridad exactora emitirá un acuerdo de certificación y se procederá a la devolución de los documentos dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, haciéndolo del conocimiento al superior jerárquico de la autoridad solicitante. La autoridad solicitante podrá presentar de nueva cuenta la solicitud para reiniciar el cobro coactivo de la sanción económica o la multa impuesta.

"La autoridad solicitante deberá anexar copia certificada de la determinación, acuerdo o resolución por la cual se impone la sanción económica o multa al infractor, así como de la notificación de la misma al infractor."

---

31. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

32. El artículo 21, fracción II,<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la interposición de la demanda será, tratándose de

---

<sup>1</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

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



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.

33. En el caso, el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777, a través del cual se reforma el párrafo sexto del artículo 47; último párrafo del artículo 56; y al primer párrafo del artículo 95; así como la adición del segundo párrafo del artículo 13, el tercer párrafo del artículo 22; así como el artículo 170 BIS, del Código Fiscal para el Estado de Morelos, con fecha veintinueve de enero de dos mil veinte y, por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el treinta de enero de dos mil veinte y concluyó el diecisiete de marzo siguiente; de dicho plazo deben descontarse los días uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés y veintinueve de febrero, uno, siete, ocho, catorce y quince de marzo todos de dos mil veinte, por tratarse de sábados y domingos; así como, el tres y cinco de febrero, nueve y dieciséis de marzo todos de dos mil veinte, por ser inhábiles conforme a lo dispuesto por el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

34. Si la demanda de controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el trece de marzo de dos mil veinte**, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

35. CUARTO.—**Legitimación activa**. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, 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:

"...



"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa."

36. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria<sup>2</sup> señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

37. En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por conducto de Manuel García Quintanar, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados; y porque esa personalidad la acreditó con copia certificada del Acta de la Sesión Solemne del Pleno de ese tribunal, de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho, en la que fue electo y se le tomó protesta para el cargo con el que se ostenta.

38. Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en términos del artículo 15, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad.<sup>3</sup>

39. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

<sup>2</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia."

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

<sup>3</sup> "Artículo 15. Artículo 15. Son atribuciones del presidente:

"I. Representar administrativa, fiscal, laboral y jurídicamente al tribunal ante cualquier autoridad."



40. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, tienen legitimación pasiva, pues conforme a los artículos 10, fracción II,<sup>4</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, Poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

41. Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado, compareció a contestar la demanda el diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de sesión de la Junta previa iniciada el veintinueve de agosto y concluida el treinta de agosto de dos mil dieciocho.

42. Aunado a que el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>5</sup> prevé que son atribuciones del presidente de la mesa directiva, entre otras, la de 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 de ese Congreso.

43. En relación con la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, contestó la demanda el consejero jurídico del gobierno de esa en-

---

<sup>4</sup> "Artículo 10. ...

"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."

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

<sup>5</sup> "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."



tividad, Samuel Sotelo Salgado, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su designación de uno de octubre de dos mil dieciocho.

44. Asimismo, los artículos 74, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos; 9, fracción XVI, 12, párrafo primero y 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad; 2 y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica,<sup>6</sup>

<sup>6</sup> **Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.

"...

"El consejero jurídico estará sujeto a las responsabilidades que determina el título séptimo de esta Constitución."

**Artículo 9.** El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública centralizada, de las siguientes dependencias:

"...

"XVI. La Consejería Jurídica."

**Artículo 12.** Para ser la persona titular de cualquiera de las secretarías y de la consejería jurídica, se deben cumplir los requisitos exigidos por la Constitución para ser secretario de despacho. Para el caso de la Consejería Jurídica se deberá contar además con título y cédula de licenciado en derecho legalmente expedidos."

**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

**Artículo 2.** La Consejería Jurídica es la dependencia de la administración pública estatal que, en términos del artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene a su cargo la función de representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador en todos los actos en que éste sea parte, así como el despacho de los asuntos que le encomienda la citada ley orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables."

**Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XXI. Representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



prevén entre otras cuestiones que a la Consejería Jurídica le corresponde representar al gobernador cuando éste así lo acuerde en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General.

45. Por ende, las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

46. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hicieron valer las partes, o bien, que este Tribunal Pleno advierta de oficio.

47. **Falta de legitimación procesal activa.** Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos hacen valer que el Tribunal de Justicia Administrativa no encuadra en ninguna de las hipótesis normativas previstas en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser parte actora con legitimación procesal activa en la presente controversia constitucional.

48. Aducen que lo anterior es así en razón de que el tribunal actor no cuenta con calidad de entidad, es decir, no es una entidad federativa, que no representa un Poder y, si bien el tribunal mencionado puede ser considerado un órgano autónomo, también lo es que, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Federal en su fracción I, inciso i), únicamente pueden ocurrir a la controversia constitucional dos órganos constitucionales autónomos federales 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, deduciéndose que se trata de órganos constitucionales autónomos federales y no así de los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas.

49. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que lo procedente es desestimar la señalada causal de improcedencia hecha valer por los Poderes demandados, por lo siguiente:





50. Tal como lo determinó este Alto Tribunal en el apartado denominado legitimación activa, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos sí cuenta con legitimación procesal activa para promover la presente controversia constitucional, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, publicada el once de marzo de dos mil veintiuno, que prevé, literalmente, 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:

"...

**"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa."**

51. En efecto, es patente que el Tribunal de Justicia Administrativa de Morelos se ubica en el supuesto contemplado en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el once de marzo de dos mil veintiuno, lo anterior, al constituir un órgano constitucional autónomo del Estado de Morelos.

52. Lo anterior es así, pues el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup> establece la obligación de las entidades federativas de instituir Tribunales de Justicia Administrativa, los cuales deben de estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

<sup>7</sup> **"Artículo 116.** El Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



53. Asimismo, el citado numeral 109 Bis de la Constitución del Estado de Morelos<sup>8</sup> deposita la justicia administrativa estatal en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el cual es dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, sin estar adscrito al Poder Judicial.

54. En ese sentido, es inconcuso que, si la demanda fue promovida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, órgano que se encuentra previsto como uno de los sujetos legitimados para promover una con-

---

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

"...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados 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, substanciación 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."

<sup>8</sup> **"Artículo 109 Bis.** La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; será la máxima autoridad en la materia, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y no estará adscrito al Poder Judicial.

"Dicho Tribunal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo el conocimiento y resolución de las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales y los particulares; la determinación de existencia de conflicto de intereses; la emisión de resoluciones sobre la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de los poderes públicos, los organismos públicos autónomos, los Municipios y los organismos auxiliares de la administración pública, estatal o municipal; la imposición en los términos que disponga la ley, de las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, 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 estatales, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y los Organismos Públicos Autónomos creados por esta Constitución.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.



troversia constitucional por el artículo 105 fracción I, inciso k), de la Constitución Federal, de ahí que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia.

**55. Falta de impugnación por vicios propios respecto de los actos de promulgación y publicación que pudieran ser atribuidos al Poder Ejecutivo demandado.** Por otra parte, el Poder Ejecutivo sostuvo que la presente controversia es improcedente pues, si bien el Tribunal de Justicia reclama la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777, de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, éste no se reclama de manera directa al Tribunal de Justicia que representa.

56. Refiere que el actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata la disposición impugnada por vicios propios respecto de los actos de promulgación y publicación que pudieran ser atribuidos al Poder Ejecutivo demandado.

---

"El Tribunal de Justicia Administrativa estará integrado por siete Magistrados; funcionará en términos de lo dispuesto en las normas aplicables.

"Los Magistrados deberán reunir los mismos requisitos que para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, debiendo además contar con experiencia en materia administrativa, fiscal o de responsabilidades plenamente acreditada, observando el principio de paridad de género en las designaciones. Serán designados por el Pleno del Poder Legislativo a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

"Durarán en su cargo catorce años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en ejercicio del mismo.

"Al término de su respectivo encargo, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo establece esta Constitución y la ley de la materia.

"El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

"La ley establecerá su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El tribunal podrá establecer unidades de apoyo técnico especializado, atendiendo a su disponibilidad presupuestal. Por lo que hace a su presupuesto de egresos, el tribunal deberá elaborar el proyecto respectivo y remitirlo con toda oportunidad para su integración al del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

"Los Magistrados deberán cumplir con la presentación oportuna de su declaración de intereses y situación patrimonial en los términos de lo dispuesto por el artículo 133 Bis de esta Constitución."



57. Al respecto, procede desestimar dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos 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, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia 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."<sup>9</sup>

58. **Falta de argumentos mínimos de impugnación.** Por otro lado, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos, sostienen que debe sobreseerse la presente controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, fracción V, en relación con el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello toda vez que en los conceptos de invalidez formulados por la parte actora no expresa argumentos mínimos de impugnación en los que exponga con evidencia, cuando menos, la causa de pedir.

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, registro digital: 164865, página 1419, de rubro y texto siguientes: "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. 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 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".



59. En principio, cabe precisar que de la fracción VII 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 no se desprende la causal de improcedencia que argumentan las autoridades demandadas, pues en el citado ordenamiento se prevé que las controversias son improcedentes cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, hipótesis diversa al argumento que hace valer la autoridad demandada.

60. Ahora bien, independientemente de la imprecisión por parte de las autoridades demandadas en el fundamento que citan para sustentar su causal de improcedencia, este Tribunal Pleno advierte que, en efecto, en la demanda de la presente controversia constitucional no se formularon conceptos de invalidez específicos en contra de la constitucionalidad de los artículos 13, 22 y 47 del Código Fiscal para el Estado de Morelos, a pesar de haber sido señalados como normas impugnadas de manera destacada.

61. Esto es, de la demanda se advierte que los argumentos formulados por el Tribunal de Justicia del Estado de Morelos se encuentran dirigidos únicamente a impugnar la constitucionalidad del artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, en consecuencia, **procede decretar el sobreseimiento respecto de los artículos 13, 22 y 47 del Código Fiscal para el Estado de Morelos**, de conformidad con el artículo 65,<sup>10</sup> 20, fracción II<sup>11</sup> y 19, fracción VIII,<sup>12</sup> en relación con el diverso 22, fracción VII,<sup>13</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Federal.

<sup>10</sup> **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

<sup>11</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

" ...

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

<sup>12</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

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

<sup>13</sup> **Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

" ...

"VII. Los conceptos de invalidez."



62. SÉPTIMO.—**Desestimación de la controversia constitucional.** El tribunal actor, sostiene que el Decreto Número Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5777 de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, a través del cual se adiciona el artículo 170 BIS del Código Fiscal para el Estado de Morelos, es inconstitucional.

63. Al respecto, se sometió a consideración del Tribunal Pleno el proyecto modificado de sentencia en el cual se propuso declarar la invalidez del artículo 170 BIS, en su porción normativa "*no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción*", del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionado mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte, al considerarlo violatorio del principio de autonomía de gestión de recursos.

64. Sin embargo, las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de la propuesta aludida; mientras que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat, votaron a favor de la propuesta modificada. Esto es, la propuesta modificada obtuvo seis votos a favor y cinco votos en contra.

65. En consecuencia, dado el resultado obtenido, procede desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo segundo, 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.

66. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 13, 22 y 47 del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el



veintinueve de enero de dos mil veinte, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se desestima en la presente controversia constitucional respecto del artículo 170 BIS, en su porción normativa "no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción", del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionado mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos y normas impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia (en cuanto a no sobreseer respecto del artículo 170 BIS cuestionado).

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en



sobreseer respecto de los artículos 13, 22 y 47 del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte.

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

Se expresó una mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 170 BIS, en su porción normativa "no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción", del Código Fiscal para el Estado de Morelos, adicionado mediante el Decreto Seiscientos Cincuenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo segundo, 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 cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN IMPLÍCITA (ARTÍCULOS 4, PUNTO 1, FRACCIONES IX, XI, XVII, XVIII Y XXII, 6, 9, PUNTO 2, 58, PUNTO 1, Y 81, PUNTO 2, DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE LEGITIMACIÓN DEL PODER JUDICIAL ACTOR CUANDO LA DEMANDA CAREZCA DE LA FIRMA DE UNO DE LOS MAGISTRADOS QUE INTEGRAN EL PLENO DEL SUPREMO TRIBUNAL.**

**IV. IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. PRINCIPALES CRITERIOS SOSTENIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**V. IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. ESTA GARANTÍA NO DERIVA DEL CARÁCTER DE TRABAJADORES QUE LES ASIGNE UNA LEY PORQUE SON LOS TITULARES DE UN PODER.**

**VI. IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. ESTA GARANTÍA SÓLO PROTEGE LAS REMUNERACIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 127, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. PENSIONES DE MAGISTRADOS Y JUECES DEL ESTADO DE COLIMA. LA INCLUSIÓN DE ESTOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO CONSTITUYE UNA DECISIÓN RESERVADA AL ÁMBITO DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA LOCAL QUE ES CONGRUENTE CON LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL (ARTÍCULOS 4.1, FRACCIONES IX, XI, XVII, XVIII Y XXII, 6, 9.2, 58.1, 81.2, Y DÉCIMO SÉPTIMO**



**TRANSITORIO DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**VIII. PENSIONES DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES DEL ESTADO DE COLIMA. SUJETARLOS AL RÉGIMEN DE APORTACIONES Y AL TOPE QUE RIGE A TODOS LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE ESA ENTIDAD POLÍTICA, ATIENDE AL PRINCIPIO DE IGUALDAD (ARTÍCULOS 4.1, FRACCIONES IX, XI, XVII, XVIII Y XXII, 6, 9.2, 58.1, 81.2, Y DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA PARA VERIFICAR LA AFECTACIÓN QUE PROVOCA A LA ESFERA JURÍDICA DE MAGISTRADOS EN RETIRO LA LEGISLACIÓN IMPUGNADA EN AQUÉLLA (ARTÍCULOS 4.1, FRACCIONES IX, XI, XVII, XVIII Y XXII, 6, 9.2, 58.1, 81.2, Y DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**X. PENSIONES DE MAGISTRADOS Y JUECES DEL ESTADO DE COLIMA. LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE APORTACIONES Y DEL TOPE DEL MONTO DE LA QUE LES PUEDE CORRESPONDER, NO AFECTA DERECHOS ADQUIRIDOS DE AQUELLOS QUE SE ENCUENTREN EN ACTIVO (ARTÍCULOS 4.1, FRACCIONES IX, XI, XVII, XVIII Y XXII, 6, 9.2, 58.1, 81.2, Y DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**XI. IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. EL INCREMENTO DE LA CUOTA DE APORTACIONES AL SISTEMA DE PENSIONES QUE RIGE A ESOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO VULNERA ESA GARANTÍA (ARTÍCULOS 4.1, FRACCIONES IX, XI, XVII, XVIII Y XXII, 6, 9.2, 58.1, 81.2, Y DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**XII. MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE COLIMA. SON INFUNDADAS LAS VIOLACIONES QUE ADUCEN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y A LOS DERECHOS DE LEGALIDAD Y**



**SEGURIDAD JURÍDICA, AL DEPENDER DE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL DECLARADA INFUNDADA, MÁXIME QUE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS NO SE EXTIENDE A LOS ÓRGANOS DEL ESTADO (ARTÍCULOS 4.1, FRACCIONES IX, XI, XVII, XVIII Y XXII, 6, 9.2, 58.1, 81.2, Y DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 66/2019. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE COLIMA. 6 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al seis de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 66/2019, promovida por el Poder Judicial del Estado de Colima.

### **I. Antecedentes**

1. **Presentación de la demanda.** El trece de febrero de dos mil diecinueve, los Magistrados Bernardo Alfredo Salazar Santana, María Luisa Ruiz Corona, José Alfredo Jiménez Carrillo, Rafael García Rincón, Juan Carlos Montes y Montes, Mario de la Madrid Andrade, Leticia Chávez Ponce, René Rodríguez Alcaraz y Sergio Marcelino Bravo Sandoval, el primero de ellos ostentando el carácter de presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima y los restantes como integrantes del Pleno de dicho tribunal, en representación del Poder Judicial de dicha entidad federativa promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado.<sup>1</sup> Del primero reclamaron la emisión del Decreto Número 616, por el que se expidió la Ley de

<sup>1</sup> El Magistrado Miguel García de la Mora fue señalado entre los comparecientes; sin embargo, como no suscribió la demanda no se le consideró entre ellos.



Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicado el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho; del segundo, su promulgación.

2. La impugnación se planteó en contra de los artículos 4, punto 1, fracciones IX, XI, XVII, XVIII y XXII; 6; 9, punto 2; 58, punto 1; 81, punto 2; y décimo séptimo transitorio de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, con motivo del primer acto de aplicación, que se hizo consistir en el descuento por concepto de la nueva cuota de pensión efectuado durante la primera quincena de enero de dos mil diecinueve.<sup>2</sup>

3. En su demanda plantearon una violación al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, por los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

**4. PRIMERO.—Violación a los principios de división de poderes y de autonomía e independencia judicial.**

- Que las disposiciones impugnadas violentan el principio de división de poderes al pretender que los servidores públicos del Poder Judicial reporten una cuota mayor al instituto de pensiones, porque habrá una reducción en su salario.

- Que topar el monto de la pensión a todos los servidores públicos sin exceptuar a Jueces y Magistrados, es una violación a la autonomía e independencia judiciales y a las garantías de estabilidad e inamovilidad que salvaguarda el derecho de Jueces y Magistrados en activo a que su pensión no se reduzca y se les otorgue en los términos en que asumieron el cargo.

---

<sup>2</sup> No se soslaya que primero señalaron que comparecían a impugnar "una porción" de la Ley de Austeridad del Estado de Colima, ya que en la primera página de la demanda se puede leer: «... los suscritos comparecemos con el objeto de promover controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima, demandando la invalidez constitucional de una porción de la Ley de Austeridad del Estado de Colima...». Sin embargo, haciendo una lectura integral de la demanda y sus anexos, se aprecia que fue un error en la cita del ordenamiento: primero, porque en contra de dicha ley no formularon ningún concepto de invalidez; segundo, porque todos los antecedentes y los conceptos de invalidez se refieren a la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.



• Que a pesar de que los juzgadores en activo todavía no tengan derecho a recibir la pensión, «el solo hecho de que se modifique legalmente la regulación de las pensiones, impacta negativamente en la autonomía e independencia judicial, al modificar el régimen que custodia el trabajo jurisdiccional, provocando que se ejerzan los cargos con una cobertura económica menor a la que se tenía, lo que provoca a su vez preocupaciones ilegítimas en cuanto al futuro económico, provocando así una afectación al Poder Judicial del Estado...».<sup>3</sup> A su favor, invoca los precedentes de las controversias constitucionales 81/2010, 9/2004 y 25/2008:

• Controversia constitucional 81/2010. En la que se resolvió que la aprobación y promulgación de la norma impugnada afectaba y violentaba su independencia judicial por disminuir el haber de retiro de los Magistrados de manera indebida, por ser parte de las garantías de estabilidad e inamovilidad judicial.

• Controversia constitucional 9/2004. En la que se precisaron los parámetros con los que se garantiza el principio de estabilidad e inamovilidad de los Magistrados, con el establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo y en el caso de no ser vitalicio, se prevea un haber de retiro.

• Controversia constitucional 25/2008. En la que se señaló que el haber de retiro no puede condicionarse o limitarse puesto que es un atributo inseparable al ejercicio del cargo de Magistrado.

• Que establecer un tope al monto de la pensión sin distinguir el régimen de Jueces y Magistrados en activo, modifica el marco legal en que el Poder Judicial del Estado ha ejercido su autonomía e independencia, lo cual no se hacía anteriormente aunque la Ley Burocrática del Estado ha previsto dicho tope desde el año dos mil trece, pues siempre se ha observado la excepción constitucional respecto de funcionarios judiciales y, por tanto, se vulnera el principio de no regresividad. Así, señala que la sola entrada en vigor del tope de monto de pensión merma la autonomía e independencia de la función jurisdiccional.

<sup>3</sup> Páginas 21 y 22 del escrito de demanda.



- Que la norma que se impugna se aparta de los postulados de la Organización de las Naciones Unidas y de la Comisión de Venecia y, por tanto, estima que deben hacerse adecuaciones legales para que, en observancia de lo dispuesto por la fracción III del artículo 116 constitucional, se establezca que los Jueces y Magistrados del Estado percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no puede ser disminuida durante su encargo y cuyo monto será el que se aplique para el otorgamiento de las modalidades de pensión establecidas en la ley.

#### 5. SEGUNDO.—**Violación a los principios de imparcialidad e independencia del Poder Judicial Estatal:**

- Que el principio de imparcialidad previsto por el artículo 17 constitucional busca garantizar la correcta impartición de justicia y guarda una relación estrecha con el principio de independencia judicial. Este último, señala, tiene dos dimensiones, la institucional y la funcional: la primera de ellas se exige la abstención de injerencias de otros Poderes del Estado, es decir, externas; mientras la segunda se refiere a la esencia de la función jurisdiccional.

- Que en un Estado democrático de derecho deben establecerse sistemas judiciales que garanticen el principio de independencia con mecanismos como la remuneración adecuada, así como, de acuerdo con lo dicho por la Corte Europea y retomado por la Corte Interamericana, «la independencia supone que se cuente con adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas».<sup>4</sup> Al efecto, retoma la recomendación dada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con que los Estados aseguren en la legislación bases salariales idóneas para los operadores de justicia, con lo cual se evitan presiones internas.

- Que los criterios con los que se fijan las remuneraciones deben ser objetivos y justos.

<sup>4</sup> Página 34 del escrito de demanda.



## 6. TERCERO.—**Inobservancia de la situación de desigualdad que conlleva el régimen especial de función judicial:**

- Que se debió prever un régimen transitorio relativo a los funcionarios judiciales en atención a la garantía de independencia judicial, pues debió considerarse que éstos se encuentran sujetos a un régimen específico y distinto del resto de los servidores públicos.

- Que «si el Poder Judicial del Estado como institución, a diferencia de los demás órganos públicos, debe contar con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria, entonces las medidas que incidan en su contra o la mengüen, deben ser analizadas con especial cuidado o sospecha de inconstitucionalidad y/o inconveniencia».<sup>5</sup>

- Que no haber hecho una distinción en relación con el Poder Judicial del Estado, a efecto de que los salarios de los funcionarios judiciales no fueran reducidos por el aumento de las cuotas pensionarias, así como la modificación en el monto de la pensión, redundan en una restricción desproporcionada de la garantía de independencia judicial.

## 7. CUARTO.—**Violación en relación con el derecho de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima:**

- Que los artículos impugnados vulneran el derecho de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de confianza legítima, ello en relación con el principio de división de poderes, tutela a la jurisdicción efectiva e independencia judicial, puesto que atentan contra el modelo de convivencia social o Estado de derecho que debe garantizarse a todos los gobernados.

- Que se vulnera ese derecho por no haberse previsto la excepción en relación con el Poder Judicial del Estado, lo cual estima que tiene por consecuencia que se trate de una norma incierta y con ausencia de claridad, considerando que el Congreso Estatal nunca ha concedido pensiones con tope salarial a funcio-

<sup>5</sup> Página 37 del escrito de demanda.



narios judiciales, por lo que el Congreso se contradice en su forma de actuar y la forma en que legisló lo que ahora se impugna.

- Que la propia Constitución establece que la función jurisdiccional se sostiene sobre la base de los principios de independencia y autonomía, en los que inciden la estabilidad en la remuneración y la pensión de los funcionarios, de forma que, a su consideración, de no existir la restricción constitucional, se tendría un poder de facto sobre otro poder, lo cual vulnera el principio de división de poderes.

- Que se debe dejar sin efectos los preceptos que impugna para que se hagan las adecuaciones legales con las que se salvaguarden las garantías de autonomía e independencia judicial.

8. **Registro y turno de la demanda.** El quince de febrero de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, la cual fue turnada al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

9. **Prevenición.** El veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor previno a los comparecientes por dos motivos: primero, para aclarar quién asumía la representación del Poder Judicial del Estado de Colima, si el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia o su presidente; segundo, para acreditar su personalidad.

10. **Desahogo de la prevenición.** El veintiséis de marzo de dos mil diecinueve,<sup>6</sup> los comparecientes aclararon que el propio Pleno del Supremo Tribunal de Justicia asumió la representación del Poder Judicial del Estado de Colima y exhibieron las documentales que estimaron pertinentes para acreditar su personalidad.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Fecha en que se recibió la promoción de los comparecientes a través del correo certificado.

<sup>7</sup> La promoción también fue suscrita por el Magistrado que no suscribió la demanda (Miguel García de la Mora).





**11. Admisión de la demanda.** El primero de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la demanda a trámite y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima. Finalmente, ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que hicieran las manifestaciones que les correspondiera a su representación.

**12. Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo.** El treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, Luis Alberto Vuelvas Preciado, ostentando el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Colima. En ella afirma lo siguiente:

- La Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima no tiene como objeto regular sistemas de nombramientos de Magistrados, ni su estabilidad en el cargo.

- Las aportaciones del 4.5% como cuotas del salario de Jueces y Magistrados de cotización al sistema financiero de pensiones, contempladas en la Ley de Pensiones del Estado de Colima, no atentan contra el principio de irreductibilidad contemplado en el artículo 116, último párrafo, de la Constitución Federal y tampoco pueden configurarse como una disminución al salario.

- Los Magistrados pretenden obtener una pensión con el 100% de sus remuneraciones, lo que es superior al tope máximo de las pensiones que se fijó en 16 Unidades de Medida y Actualización (UMAs) por día.

- El tope de las pensiones no violenta el derecho de irreductibilidad previsto en el artículo 123, apartado B; tampoco las garantías de igualdad y no discriminación previstas en el artículo 1o. y las de seguridad social, previstas en el artículo 123, apartado B, fracción XI, todos de la Constitución Federal.

- El deber de aportar un porcentaje de las remuneraciones de los Magistrados al sistema de pensiones previsto en la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos de la entidad, no violenta los principios de autonomía e independencia judicial, pues no implica una intromisión en la división de poderes y a los principios de autonomía e independencia judicial, así como a la garantía de irreductibilidad salarial.



- La finalidad de las pensiones y los haberes de retiro es diversa, por lo que no deben confundirse y aplicar las garantías del haber de retiro a las pensiones y viceversa.

- Las pensiones que se pagan para cubrir las contingencias de jubilación, invalidez, vejez y muerte, derivan de la seguridad social, prevista a favor de los trabajadores en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, y que la ley especial en la que se especifican los requisitos de procedencia, obligaciones, límites a las mismas, es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que constituye un ordenamiento que protege la seguridad social de los trabajadores.

- El derecho al haber de retiro establecido en el artículo 94 de la Constitución Federal, lo tienen los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en protección a los principios de estabilidad en el empleo e independencia judicial, por lo que no es una figura igual a las pensiones que surge por la seguridad social que debe brindarse a los trabajadores, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Carta Magna. Se trata de conceptos diversos: las pensiones protegen las contingencias de jubilación, invalidez, vejez o muerte y el haber de retiro respeta la estabilidad en el cargo y la independencia judicial.

- El haber de retiro de los Ministros se regula en el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que dispone que, al retirarse del cargo, los Ministros tendrán derecho a un haber por retiro de carácter vitalicio, el cual será equivalente al 100% (cien por ciento) durante los dos primeros años y al 80% (ochenta por ciento) durante el resto del tiempo, del ingreso mensual que corresponda a los Ministros en activo.

- El haber de retiro se paga con recursos del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación. Esta no es una prestación de seguridad social, pues finalmente los Ministros son funcionarios del Poder Judicial, que lo representan en su carácter de entidad patronal. No se pagan con recursos de un fondo solidario de seguridad social, al que aportan trabajadores y patronos.

- A nivel local existe una previsión del haber de retiro en el artículo 142, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Colima que dispone que los ser-



vidores públicos de los poderes del Estado, como en este caso los integrantes del poder actor, en calidad de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, pueden recibir un haber de retiro, siempre que estos se encuentren considerados en la normatividad estatal o en condiciones generales de trabajo. Es decir, la Constitución Estatal sí contiene los principios constitucionales de respeto a la autonomía e independencia del Poder Judicial Local y sí establece la posibilidad de que se establezca un haber de retiro.

- En el caso del Poder Judicial Local, a diferencia de los Ministros que solamente duran en su encargo quince años, sí tienen estabilidad en el empleo, pues, aunque duran en su encargo seis años, sí son reelectos, gozan de permanencia y del derecho a sólo ser privados de sus puestos en los mismos términos de la misma Constitución y de la Ley General de Responsabilidades.

- En la Ley Orgánica del Poder Judicial Local no se estableció el haber de retiro y, al no existir dicha figura en la legislación local, no es posible pagarla a los integrantes del Poder Judicial actor. Por tanto, no existe vulneración alguna a la esfera jurídica del actor, pues la ley impugnada no lo establece.

- No existe reforma alguna a la Ley Orgánica del Poder Judicial Local que cambie el estado previo de las cosas en relación con el haber de retiro, pues éste se establece en la Constitución Local pero no existe en la ley orgánica definición respecto de tal figura ni existen disposiciones presupuestarias del Poder Judicial, para pagar tal protección a la estabilidad en la función de Magistrado.

- En nada afecta su expectativa de derechos a una pensión el hecho de que la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima contenga un tope o modifique los parámetros en los que se concederá una pensión a su favor.

- Los artículos transitorios de la Ley Pensiones de los Servidores Públicos en el Estado de Colima, que entraron en vigor el día primero de enero de dos mil diecinueve, establecen nuevos requisitos para el otorgamiento de una pensión por jubilación, invalidez, vejez o muerte, como lo es el incremento de las cuotas al sistema financiero de pensiones, lo que implica que en relación con el sistema pensionario anterior, los trabajadores deben laborar más años y aportar de forma



diferenciada a como lo hacían en antaño al sistema financiero de pensiones no provoca una transgresión a la garantía de irretroactividad de la ley, pues no afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley actual, puesto que no se desconocen los años de servicio prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese periodo.

**13. Contestación a la demanda del Poder Legislativo.** El tres de junio de dos mil diecinueve, Blanca Livier Rodríguez Osorio, ostentando el carácter de diputada presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Colima. En ella afirma lo siguiente:

- Por no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracciones VI y VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que lo que se debió promover era el juicio de amparo.

- Al poder actor no le causa perjuicio el incremento de las cuotas porque no demostró que sus integrantes hayan cumplido con los requisitos de una pensión bajo la modalidad previa al nuevo esquema de la Ley de Pensiones.

- En las jurisprudencias P./J. 125/2008 y P./J. 124/2008, de rubros: "ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)." e "ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO VIOLAN NORMAS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).", el Pleno estableció «que el aumento de la edad mínima para poder gozar de una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía de edad avanzada, así como el incremento de las cuotas respectivas se encuentra plenamente justificado».

- En ejercicio de la libertad de configuración que le reconoce la jurisprudencia de la Suprema Corte, el Congreso Local incrementó las cuotas a cargo de todos los trabajadores al servicio del Estado y no únicamente la de los Magistrados.



- No afecta el principio de división de poderes haber incrementado las cuotas y la edad a la pueden pensionarse por jubilación a los trabajadores al servicio del Estado de Colima, ya que es justificable la modificación al sistema de pensión.

- Es inatendible que la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima le resulta menos benéfica al poder actor porque el acceso a un beneficio nace cuando se reúnen los requisitos establecidos en la norma vigente, y que la creación de la ley referida obedeció a circunstancias de atención inmediata y de política financiera para evitar el quebrantamiento del sistema pensionario.

- Debe declararse infundado que se apliquen por analogía las consideraciones de un haber de retiro de conformidad con lo resuelto en la controversia constitucional 81/2010, en la que se estableció que los Poderes Judiciales Locales reglamenten y detallen su haber de retiro, siempre que la Constitución de la entidad correspondiente o las leyes locales así lo prevean.

14. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento sin recibir opinión por parte de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y de la Fiscalía General de la República, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve se celebró la audiencia y el expediente se puso en estado de resolución.

## II. Competencia

15. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las

<sup>8</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."



fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria),<sup>9</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup> y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,<sup>11</sup> aprobado el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre los poderes del Estado de Colima y se cuestiona la validez de diversas disposiciones de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.<sup>12</sup>

### III. Legitimación

16. De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,<sup>13</sup> tiene el carácter de parte actora el Poder Judicial del Estado de Colima porque promovió la controversia constitucional; de parte demandada, los Poderes Legislativo y Ejecutivo

<sup>9</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>10</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>11</sup> **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

**"I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. 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."

<sup>12</sup> No pasa inadvertido que en la demanda se citó el inciso a) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal como fundamento para promover la controversia constitucional; sin embargo, resulta evidente que se trata de un error en la cita del precepto invocado que se tiene que corregir por disposición del artículo 39 de la ley reglamentaria, ya que ese inciso contempla el supuesto relativo a las controversias constitucionales entre la Federación y una entidad federativa cuando no reclamaron ningún acto o norma general de aquella ley y tampoco comparecieron en representación del Estado de Colima.

<sup>13</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

**"I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

**"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."



del mismo Estado porque el primero de ellos emitió las disposiciones generales impugnadas y el segundo las promulgó.

17. Por disposición del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria<sup>14</sup> tanto la parte actora como la demandada deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de la legislación que los rige.

18. **Poder Judicial actor.** De acuerdo con los artículos 67, primer párrafo, y 68, segundo párrafo, de la Constitución Política Local,<sup>15</sup> el Poder Judicial del Estado de Colima se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia –entre otros órganos– y al Pleno de este mismo tribunal le corresponde su representación jurídica.

19. En el caso, la demanda fue suscrita por nueve Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima. Para acreditar su personalidad, seis de ellos exhibieron copia certificada de su nombramiento como Magistrados propietarios;<sup>16</sup> los otros cuatro exhibieron copia certificada de los puntos de acuerdo de las sesiones del propio tribunal, en donde se puede apreciar que fueron adscritos a las Salas.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>15</sup> **"Artículo 67.** El Poder Judicial del Estado se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Especializados en Justicia para Adolescentes, Juzgados de Control, Tribunales de Enjuiciamiento, Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Juzgados de Paz, y en los demás órganos auxiliares de la administración de justicia que señale su ley orgánica. Dicha ley fijará las atribuciones de los tribunales y juzgados, y establecerá los procedimientos a que deben sujetarse en la impartición de justicia."

**"Artículo 68. ...**

"El Supremo Tribunal, actuando en Pleno, tendrá a su cargo la representación jurídica del Poder Judicial. Esta representación podrá delegarla, indistintamente, en favor de su presidente, de algún servidor público del Poder Judicial o comisión de éstos, en los términos que señalen la ley orgánica y el reglamento."

<sup>16</sup> Leticia Chávez Ponce, Sergio Marcelino Bravo Sandoval, René Rodríguez Alcaraz, Rafael García Rincón, María Luisa Ruiz Corona y José Alfredo Jiménez Carrillo.

<sup>17</sup> Mario de la Madrid Andrade, Bernardo Alfredo Salazar Santana, Miguel García de la Mora y Juan Carlos Montes y Montes.



20. Por tanto, dichos funcionarios se encuentran facultados para representar al Poder Judicial de Colima y promover la presente controversia constitucional, ya que el tribunal se integra, al menos, por diez Magistrados y sus resoluciones se aprueban por unanimidad o mayoría,<sup>18</sup> de conformidad con los artículos 21 y 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima.

21. **Poder Legislativo demandado.** De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política local,<sup>19</sup> el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado y su representación, por disposición de los artículos 37 y 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,<sup>20</sup> recae en la persona que figure como presidente de la mesa directiva.

22. En el caso, en representación del Congreso del Estado de Colima compareció la diputada presidente de la mesa directiva, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de sesión pública ordinaria número cinco del segundo periodo de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Colima, celebrada el treinta de abril de dos mil nueve,<sup>21</sup> donde consta la elección de los diputados que ocuparán la mesa directiva durante el mes de mayo de ese mismo año, en la cual se puede apreciar que fue elegida para ocupar ese cargo.

<sup>18</sup> **Artículo 21.** Integración del Pleno

"El Supremo Tribunal de Justicia tendrá su residencia en la capital del Estado; funcionará en Pleno y en Salas; y estará constituido por lo menos de diez Magistrados propietarios, de los cuales, uno fungirá como presidente y los restantes integrarán Salas."

**Artículo 25.** Resoluciones del Pleno

"Las resoluciones del Pleno del Tribunal se aprobarán por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados presentes, entendiéndose por mayoría la mitad más uno de los presentes, quienes sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o hayan estado ausentes durante la discusión del asunto de que se trate. Sus resoluciones obligarán a los ausentes y disidentes.

"En caso de empate se resolverá el asunto con el voto de calidad del presidente.

"Los Magistrados deberán firmar las actas de los plenos extraordinarios en unión del secretario general de acuerdos y en caso de negativa, se asentará por éste último dicha circunstancia."

<sup>19</sup> **Artículo 23.** Las funciones que competen al Poder Legislativo se ejercen por una Cámara que se denomina Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima."

<sup>20</sup> **Artículo 37.** El órgano de dirección y representación del Poder Legislativo será la Directiva del Congreso, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes de estos, electos por mayoría simple mediante votación secreta."

**Artículo 42.** Son atribuciones del presidente de la directiva: ...

**II.** Representar legalmente al Congreso."

<sup>21</sup> Fojas 183 a 189.





23. Por tanto, dicha legisladora cuenta con facultades para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo demandado.

24. **Poder Ejecutivo demandado.** De conformidad con los artículos 50 y 65 de la Constitución Política Local,<sup>22</sup> el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el gobernador del Estado y su representación recae tanto en el consejero jurídico como en los secretarios de la administración pública del Estado, estos últimos en los términos que disponga la ley.

25. En representación del gobernador compareció el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, quien acreditó ese carácter con copia certificada del nombramiento que expidieron a su favor el gobernador del Estado y el secretario general de Gobierno el veinticinco de julio de dos mil dieciocho.<sup>23</sup>

#### IV. Oportunidad

26. De acuerdo con la precisión realizada en el apartado anterior, se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

27. De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria,<sup>24</sup> el plazo para presentar la demanda en contra de normas generales se

<sup>22</sup> **Artículo 65.** La función de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una consejera o consejero, quien dependerá directamente de la gobernadora o gobernador y será nombrado y removido libremente por éste.

"Para ser consejera o consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser fiscal general del Estado, previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

"La consejera o consejero jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la gobernadora o gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas. "Sin perjuicio de lo anterior, la gobernadora o gobernador podrá ser representado jurídicamente por las secretarías o secretarios de la administración pública del Estado en los términos que disponga la ley."

<sup>23</sup> Foja 265.

<sup>24</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

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



debe computar a partir del día siguiente de su fecha de publicación o de su primer acto de aplicación.

28. En el presente caso, los artículos de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima se impugnaron con motivo de su primer acto de aplicación, que se hizo consistir en el descuento a los trabajadores del Poder Judicial actor correspondiente al martes quince de enero de dos mil diecinueve.

29. Por tanto, el plazo de treinta días hábiles para presentar la demanda inició el miércoles dieciséis de enero de dos mil diecinueve y feneció el veintisiete de febrero del mismo año, ya que del cómputo respectivo se descuentan los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero, así como los días dos, tres, cinco, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de febrero, ello de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria,<sup>25</sup> en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>26</sup> y el punto primero, incisos a), b) y e) del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> **"Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

**"Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"I. Se contarán sólo los días hábiles, y

"II. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>26</sup> **"Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>27</sup> **"Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos; ...

"e) El cinco de febrero."



30. Por consiguiente, la controversia constitucional es oportuna porque la demanda se presentó dentro del plazo respectivo.<sup>28</sup>

## V. Certeza y precisión de las disposiciones generales reclamadas

31. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,<sup>29</sup> se procede a precisar los actos y disposiciones generales que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto último, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Al reverso de la foja 41 obra el sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia donde se hace constar que la demanda se recibió el trece de febrero de dos mil diecinueve.

<sup>29</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

<sup>30</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener 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; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, número de registro digital: 166985).



32. En primer lugar, si bien el Poder Judicial del Estado de Colima manifestó impugnar el Decreto Número 616,<sup>31</sup> cuya existencia fue reconocida por los poderes demandados y en autos se acreditó con una copia simple del Periódico Oficial "El Estado de Colima" de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho,<sup>32</sup> lo cierto es que sólo impugnó los artículos 4, punto 1, fracciones IX, XI, XVII, XVIII y XXII; 6; 9, punto 2; 58, punto 1; 81, punto 2; y décimo séptimo transitorio de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.

33. En segundo lugar, como dichos preceptos se impugnaron con motivo de su primer acto de aplicación, que hizo consistir en el primer descuento quincenal del mes de enero de dos mil diecinueve por concepto de la nueva cuota de pensión, para acreditar el mismo exhibió una constancia expedida por la Unidad de Apoyo Administrativo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima,<sup>33</sup> en la que se puede leer que el Jefe de dicha unidad informa que el descuento por concepto de la nueva cuota de pensión se aplicó con fundamento en los artículos 58 y décimo séptimo transitorio de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.

34. En cuanto a los artículos 4, punto 1, fracciones IX, XI, XVII, XVIII y XXII; 6; 9, punto 2; 58, punto 1; y 81, punto 2, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, válidamente se puede concluir que también fueron aplicados a pesar se que no se haga mención expresa a ellos en dicha constancia, puesto que en las distintas fracciones del artículo 4 se establecen

<sup>31</sup> Decreto No. 616 por el que se aprueba expedir la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima; se reforma la fracción XV del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima; se adiciona un segundo párrafo al artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima; se reforman los artículos 62, fracción III, 69 fracción IX, 70, fracciones XIX y XX; y se adiciona la fracción XXI al artículo 70, se deroga la fracción III del artículo 172 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima; se reforma el tercer párrafo del artículo 137; y se deroga el artículo 137 Bis de la Ley de Educación del Estado de Colima; se reforman los artículos 132, tercer párrafo; 136; y 173, fracción XIV, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Colima; se reforma el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima; se reforman las fracciones II y III del artículo 15; y se adiciona un último párrafo al artículo 14; y la fracción IV al artículo 15 del Código Fiscal del Estado de Colima.

<sup>32</sup> Fojas 266 a 304.

<sup>33</sup> Foja 44.



las definiciones de cuota, descuento, pensión, pensionado y salario de cotización; en el artículo 6, el límite del monto de la pensión que fija la propia ley; en el artículo 9, la prohibición de pagar pensiones adicionales, y en el artículo 81, el tope a las pensiones de dieciséis Unidades de Medida de Actualización (UMAs).

35. Por consiguiente, el referido descuento por concepto de la nueva cuota de pensión también constituye un acto de aplicación de estos últimos preceptos por la relación sistemática que guardan con aquéllos, ya que en su conjunto sirven de fundamento para fijar un tope de dieciséis UMAs a los montos de las pensiones de los trabajadores servidores públicos en el Estado de Colima.

36. En estas condiciones, se tiene al Poder Judicial actor impugnando los artículos 4, punto 1, fracciones IX, XI, XVII, XVIII y XXII; 6; 9, punto 2; 58, punto 1; 81, punto 2; y décimo séptimo transitorio de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, con motivo del que fue señalado como su primer acto de aplicación.

37. Finalmente, se advierte que el poder actor también impugnó "los numerales correlacionados"; sin embargo, no precisó cuáles son y, por lo mismo, no se puede calificar como reclamo en términos del artículo 22, fracción IV, de la ley reglamentaria.<sup>34</sup> Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>35</sup>

<sup>34</sup> **Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: ...

**IV.** La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado."

<sup>35</sup> "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD



## VI. Causas de improcedencia

38. El Poder Legislativo demandado planteó la improcedencia de la controversia constitucional por falta de legitimación procesal de la parte actora y por falta de definitividad.

39. **Falta de legitimación.** El primer motivo de improcedencia apuntado lo hizo depender de que uno de los diez Magistrados que integran el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima no firmó la demanda. En este sentido, afirmó que «el Pleno no se encuentra debidamente constituido».<sup>36</sup>

40. El motivo de improcedencia se debe desestimar, puesto que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia sólo requiere la mitad de sus integrantes para que haya quórum y sus resoluciones no sólo se adoptan por unanimidad sino también por mayoría, esto último de conformidad con los artículos 22 y 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima.<sup>37</sup> Por lo mismo, que uno de ellos no haya estampado su firma en la demanda en nada afecta la validez de la promoción.

DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, número de registro digital: 166990).

<sup>36</sup> Foja 308.

<sup>37</sup> **Artículo 22.** Quórum del Pleno

"Para que exista quórum, se requiere la presencia de la mitad de los Magistrados integrantes del Supremo Tribunal.

"Las sesiones serán ordinarias o extraordinarias y se celebrarán previa convocatoria expedida por el presidente del tribunal con la periodicidad que determine el reglamento."

**Artículo 25.** Resoluciones del Pleno

"Las resoluciones del Pleno del Tribunal se aprobarán por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados presentes, entendiéndose por mayoría la mitad más uno de los presentes, quienes sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o hayan estado ausentes durante la discusión del asunto de que se trate. Sus resoluciones obligarán a los ausentes y disidentes.

"En caso de empate se resolverá el asunto con el voto de calidad del presidente.

"Los Magistrados deberán firmar las actas de los plenos extraordinarios en unión del secretario general de Acuerdos y en caso de negativa, se asentará por éste último dicha circunstancia."



41. **Falta de definitividad.** El segundo motivo de improcedencia lo plantea porque no se agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto, ya que considera que debe ser en el juicio de amparo y no en una controversia constitucional donde se analice la cuantía de la pensión que corresponde a cada uno de los Magistrados. En este sentido, afirma que «no se evidencia el ámbito de competencia que se sugiere violentado por el Congreso del Estado de Colima y que corresponda al ámbito de atribuciones constitucionales o de legalidad que sean exclusivos del Poder Judicial del Estado de Colima, esto es, el grado de afectaciones que se genera con motivo de una actitud invasiva de la Asamblea Legislativa de la entidad».<sup>38</sup> Al efecto, ofreció como pruebas los sumarios de los juicios de amparo promovidos por los nueve Magistrados que suscribieron la demanda.

42. Si bien el poder demandado refirió a la falta de definitividad del reclamo como motivo de improcedencia, lo cierto es que realmente planteó la falta de interés legítimo del poder actor para reclamar en esta vía los derechos humanos de sus trabajadores, ya que no se trata de cuestiones competenciales. Lo anterior, toda vez que sus argumentos tienden a demostrar que el Poder Judicial actor no promueve este medio de control constitucional en defensa de su ámbito de atribuciones, pues no cuestiona que el Congreso no tenga atribuciones para expedir la Ley de Pensiones impugnada, sino que viene en defensa de los derechos humanos de sus trabajadores y, por lo mismo, son ellos quienes tienen que promover el juicio de amparo.

43. Este motivo de improcedencia también se debe desestimar, puesto que no se puede determinar si existe una invasión competencial sin entrar al estudio de fondo, en la medida que su argumentación está vinculada estrechamente con la litis. Resulta aplicable el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE".<sup>39</sup> Contrario a lo sostenido por el Poder Legislativo demandado, basta con precisar que el actor señaló en su demanda que las

<sup>38</sup> Fojas 310 y siguientes.

<sup>39</sup> "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte



normas reclamadas vulneran los principios de independencia y autonomía judicial, aspectos que se relacionan con presupuestos o garantías indispensables para el correcto funcionamiento del poder promovente, y no solo con derechos humanos del personal que lo integra.

44. En consecuencia, al no advertirse la existencia de algún otro motivo de improcedencia, a continuación, se analizará el fondo del asunto.

## VII. Estudio de fondo

45. Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria<sup>40</sup> se procede a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

46. Por un lado, el Poder Judicial actor planteó una violación a la autonomía e independencia judiciales que consagra el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque en los preceptos impugnados se fijó un tope al monto de las pensiones sin excluir a los Jueces y Magistrados de su aplicación.

47. En este sentido, reconoció que el régimen de pensiones anterior ya contemplaba un tope en el artículo 69, fracción IX, de la abrogada Ley de Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, pero que no se aplicaba a las pensiones de los juzgadores por respeto a la autonomía e independencia del Poder Judicial. Para demostrarlo ofreció como prueba los decretos de pensiones de dos Magistrados y un Juez.

48. En este mismo sentido, alegó que no se previó un régimen transitorio que excluyera a los funcionarios judiciales de su aplicación y, por lo mismo, pidió dejar sin efectos los preceptos impugnados para que se hagan las adecuaciones lega-

---

otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." (*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).

<sup>40</sup> **Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."





les con las que se salvaguarden las garantías de autonomía e independencia judiciales.

49. En segundo lugar, planteó una violación al principio de irreductibilidad salarial de los juzgadores previsto en el artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal porque el salario de los servidores públicos del Poder Judicial Local se redujo en la medida que ahora tienen que reportar una cuota mayor al Instituto de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.

50. Finalmente, como consecuencia de la violación al principio de independencia judicial, planteó una violación tanto al principio de imparcialidad previsto en artículo 17, así como a los derechos de seguridad jurídica y legalidad, este último en su vertiente de confianza legítima.

51. Por otro lado, los Poderes demandados reconocen que los artículos impugnados establecen un tope a las pensiones de los trabajadores del Estado de Colima de 16 UMA's. Asimismo, que hubo un incremento en las cuotas respecto del régimen de pensiones anterior. Sin embargo, califican sus conceptos de invalidez como infundados.

52. Primero, en cuanto al tope impugnado, los Poderes demandados afirman que la pretensión del Poder Judicial actor es obtener una pensión del 100% (ciento por ciento) de sus remuneraciones sin aportar el porcentaje de su salario de cotización para el financiamiento del sistema que paga las pensiones, cuando existen razones objetivas que justifican su establecimiento: primero, porque se trata de un esquema de solidaridad intergeneracional y, segundo, porque existe el riesgo de que sea imposible financiar el pago de las pensiones si no se fija. Aunado a ello, afirman que el beneficio de la irreductibilidad salarial de los trabajadores en activo, previsto en artículo 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal, no se puede trasladar al momento de cuantificarse la pensión.

53. También advierten que el Poder Judicial actor equipara incorrectamente los conceptos de pensión y haber de retiro, ya que la primera es una aportación de seguridad social que tiene fundamento en el artículo 123 constitucional, cuya finalidad es proteger las contingencias de jubilación, invalidez, vejez y muerte; mientras que la segunda es una prestación de los Magistrados que deriva del artículo 94 constitucional, cuya finalidad es proteger la estabilidad en el cargo y



la independencia judicial. Por lo mismo, afirman que las consideraciones de las controversias constitucionales 9/2004, 6/2007 y 81/2010 no resultan aplicables al caso, puesto que en ellas se analizó el haber de retiro de los Magistrados cuando su nombramiento no es de carácter permanente y en el Estado de Colima sí lo es.

54. En su lugar, consideran que la seguridad social que se concede a los integrantes del Poder Judicial de la Federación a través de la Ley del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado, en cumplimiento a las disposiciones del artículo 123, apartado B, fracción XVI, de la Constitución Federal es equiparable a la que se brinda a los trabajadores del Poder Judicial Local a través de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, en cumplimiento a las disposiciones del artículo 116, fracción VI, en relación con el mismo artículo 123, apartado B, fracción XVI, de la Constitución Federal.

55. De igual manera reconocen que el tope de 16 UMA's ya existía en la abrogada Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, pero referenciado a salarios mínimos diarios vigentes en la entidad. En este sentido, advierten que dicho tope se colocó en la legislación vigente en cumplimiento al tercer artículo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, por virtud del cual las referencias a salarios mínimos como unidad de base para cuantificar obligaciones, como las pensiones, deben entenderse referenciadas a UMA's.

56. En cuanto a la reducción salarial, niegan su existencia: primero, porque los descuentos son aportaciones que siguen siendo del trabajador; segundo, porque le serán restituidas al trabajador a manera de pensión cuando cumpla los requisitos para obtener una jubilación o pensión.

57. Para una mayor comprensión, se debe tener en cuenta el texto de los preceptos impugnados:

"Artículo 4. Glosario

"1. Para los efectos de esta ley, se entiende por:



"I. a IX. ...

"IX. Cuotas: a los montos a cargo de los afiliados que deben cubrir al Instituto, equivalentes a un porcentaje determinado de su salario de cotización;

"X. ...

"XI. Descuento: a la cantidad que debe retener la entidad pública patronal de las percepciones del afiliado por concepto de cuotas previstas en la ley, o bien, con motivo del cumplimiento de obligaciones derivadas de la obtención de préstamos que otorgue el instituto. Los pensionados no serán sujetos de descuento por concepto de cuotas, pero si lo serán respecto de los préstamos que soliciten en los términos de la presente ley;

"XII. a XVI. ...

"XVII. Pensión: al derecho pecuniario de pago periódico por un monto máximo equivalente a 16 veces el valor diario de la UMA, que reciben las personas pensionadas señaladas en esta ley, en los términos y condiciones establecidas por la misma en concepto de salario regulador.

"Quienes tengan la calidad de sindicalizados, en concepto de pensión, además recibirán las prestaciones establecidas en acuerdos nacionales, lineamientos normativos, minutas y convenios celebrados con los sindicatos que los representan, que deban ser extendidas a los pensionados, las cuales se pagarán con la periodicidad prevista en los instrumentos descritos y se calcularán con las fórmulas en ellos establecidas. En el caso de que en convenios existan prestaciones sociales coincidentes como las previstas en esta ley, solo se pagarán en su cuantía las aquí previstas;

"XVIII. Pensionado: a la persona física que goce de una de las pensiones previstas en la presente ley, previo cumplimiento de los requisitos aplicables al caso y por resolución del Consejo Directivo;

"XIX. a XXI. ...



"**XII. Salario de cotización:** al que se integra con el total de las percepciones que reciban de manera fija, de forma quincenal, los servidores públicos por concepto de remuneración, el cual tendrá un tope de 16 UMA vigentes por día, sin que formen parte de éste las percepciones que se paguen por trabajos en horas extra en forma eventual.

"También formarán parte del salario de cotización las prestaciones legales y convenidas que perciben los servidores públicos como activos y que sean extensibles en calidad de pensionados.

"Sin disminución de los derechos pactados en convenios generales de prestaciones con sus respectivas entidades públicas patronales, la pensión incluirá los conceptos antes señalados.

"**XXIII. a XXV. ...** "

"Artículo 6. Límites y parámetros máximos de la ley

"1. El monto de las pensiones que otorgue el Instituto no podrá exceder en ningún caso, los límites y parámetros que establece esta ley."

"Artículo 9. Aportaciones ordinarias y extraordinarias en el presupuesto de egresos

"1. Las entidades públicas patronales ...

"2. Se prohíbe a dichas entidades el pago de pensiones adicionales a las que otorga esta ley."

"Artículo 58. Salario de cotización para inscripción de afiliados

"1. Los servidores públicos se afiliarán al Instituto con el salario de cotización que perciban en el momento de su alta, estableciéndose como límite inferior un salario mínimo general por día y como límite superior 16 veces el valor diario de la UMA, sin que formen parte de éste las percepciones que se paguen por trabajos en horas extra en forma eventual. También formarán parte del salario de



cotización las prestaciones legales y extra legales que perciben los servidores públicos.

"2. Cuando el salario sea igual al límite inferior señalado en el párrafo anterior, el patrón cubrirá las cuotas y aportaciones correspondientes."

"Artículo 81. Supuesto de procedencia de las pensiones y tope del monto de las mismas

"1. ...

"2. En ningún caso el monto de la pensión será superior al equivalente a 16 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

"Transitorios

"De las cuotas y aportaciones de los servidores públicos en transición y las entidades públicas patronales

"Artículo décimo séptimo. Tratándose de los servidores públicos en transición, las cuotas a que se refiere el artículo 60 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos contenida en el presente decreto, serán de un porcentaje de su salario de cotización independientemente de la entidad pública patronal en la que preste sus servicios de acuerdo con la siguiente tabla:

Año	Porcentaje del salario de cotización
2019	4.50%
2020	4.90%
2021	5.30%
2022	5.70%
2023	6.10%
2024	6.50%
2025-2047	7.00%
2048 en adelante	8.00%



58. Tal como fue planteado por el Poder Judicial actor y reconocido por los Poderes demandados, por un lado, dichos preceptos establecen un tope de 16 UMA's al monto de las pensiones que pueden percibir los trabajadores al servicio del Estado de Colima, entre ellos los del Poder Judicial, esto último de conformidad con los artículos 2 y 4, punto 1, fracción XXIV, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima:

"Artículo 2. Objeto de la ley

"1. Este ordenamiento tiene por objeto garantizar y regular la seguridad social, así como buscar la sustentabilidad financiera del sistema de pensiones de los servidores públicos así definidos en esta ley, en las ramas, coberturas y prestaciones que en la misma se contemplan."

"Artículo 4. Glosario

"...

"XXIV. Servidor público: a los miembros y trabajadores de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado; de los Municipios; de los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal; de los órganos estatales autónomos previstos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; a los representantes de elección popular; a los trabajadores de la educación al servicio del Estado en su sección 39 del SNTE; al personal operativo de las fuerzas de seguridad; a los funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo o cargo de cualquier naturaleza en las entidades públicas patronales a las que se refiere la fracción XIII de éste artículo; y, ..."

59. Por otro lado, su régimen transitorio fija una nueva de cuota de pensión fijada en 4.5% (cuatro punto cinco por ciento) del salario de cotización del trabajador, con incrementos porcentuales anuales hasta alcanzar 8% (ocho por ciento).

60. Por tanto, para poder pronunciarse sobre la validez o no de dichas disposiciones, se debe determinar si el régimen de pensiones de los Jueces y



Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados está protegido por el principio de irreductibilidad salarial previsto en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, que es claro en señalar que la remuneración de los Jueces y Magistrados no podrá ser disminuida durante su encargo:

"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:

"I. a II. ...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración



de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

61. Se debe recordar que la redacción actual del artículo 116 de la Constitución General de la República deriva de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete. En dicha reforma se instituyó el régimen interior que deben guardar los Estados y, en sus distintas fracciones, las precisiones para cada uno de los Poderes en los que se divide el poder público. Lo atinente al Judicial quedó en la fracción III, cuyo texto ha permanecido intacto en todos sus párrafos, excepción hecha del tercero.

62. De acuerdo con el propio poder reformador, esta fracción se creó *ex profeso* para obligar a los Estados a garantizar la independencia de los Jueces y Magistrados en cada una de las constituciones y leyes orgánicas locales; y su último párrafo, para garantizar que la remuneración de los juzgadores durante el ejercicio de su encargo para que otros Poderes no puedan someter su voluntad ejerciendo presión sobre sus medios de subsistencia, ya que en palabras de Hamilton: «un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad».<sup>41</sup>

63. El artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal ha sido interpretado por la Suprema Corte en diversos precedentes, en los cuales se han desta-

<sup>41</sup> El federalista, número 79.





cado cada una de las garantías tendientes a proteger la independencia judicial que se desprenden de dicha fracción.

64. De forma particular, sobre la garantía de irreductibilidad salarial de los Magistrados, destacan las controversias constitucionales 19/2005,<sup>42</sup> 42/2006,<sup>43</sup> 32/2007<sup>44</sup> y 81/2010.<sup>45</sup>

65. En las primeras dos, el Pleno señaló que el principio de irreductibilidad salarial garantiza que la remuneración de Jueces y Magistrados sea adecuada e irrenunciable, e impide que se les reduzcan las percepciones que habían venido recibiendo en ejercicios fiscales anteriores; mientras que en la tercera de ellas sostuvo que **no es posible derivar la garantía de irreductibilidad salarial de los Magistrados del carácter de trabajadores que pueda asignarles una ley**, ya que los titulares de los órganos en los que se divide el ejercicio del poder público, entre ellos los del Judicial, tanto del ámbito federal como local, no pueden ser considerados como tales, en la medida que son ellos quienes subordinan al resto de los servidores públicos que sí son trabajadores. En este último sentido señaló:

"... no es lógica, ni constitucionalmente posible derivar la garantía de irreductibilidad salarial de los Magistrados del carácter de trabajadores que pueda asignarles una ley. El error argumentativo del poder actor radica en considerar que la irreductibilidad salarial de un Magistrado es consustancial a la calidad de trabajador, lo cual no es acertado, pues dicha garantía constitucional no está diseñada para proteger, sin más, el trabajo, el nombramiento o el puesto, o el plan de vida de cada una de las personas de los Magistrados; más bien está dirigida a proteger la función jurisdiccional que ellos ejercen, la cual, como ya se dijo, es una función normativa que deriva del propio diseño del Estado y su división de poderes. Se protege, pues, la función normativa del ejercicio jurisdiccional más que la titularidad particular del puesto que un determinado indi-

<sup>42</sup> Fallada el ocho de diciembre de dos mil cinco.

<sup>43</sup> Fallada el veintidós de agosto de dos mil seis.

<sup>44</sup> Fallada el veinte de enero de dos mil nueve.

<sup>45</sup> Fallada el seis de diciembre de dos mil once.



viduo pueda detentar. Este Tribunal Pleno ha sostenido en otras ocasiones que las garantías propias de la función jurisdiccional, más que de los servidores mismos, son de la sociedad.

66. A partir de estas consideraciones se elaboraron las tesis P. XLIX/2009 y P. L/2009, de rubros: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SON TITULARES DEL ÓRGANO QUE ENCABEZAN Y NO TRABAJADORES." y <sup>46</sup> "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, AL PREVER QUE AQUÉLLOS NO SERÁN CONSIDERADOS COMO TRABAJADORES, ES CONSTITUCIONAL.",<sup>47</sup>

<sup>46</sup> El contenido de la tesis es "Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados son los órganos que realizan la función normativa propia de los Poderes Judiciales de cada entidad federativa y sus titulares son los Magistrados que los integran. Esa titularidad les permite subordinar, a través de las líneas de mando contenidas en la normatividad aplicable, al resto de los servidores públicos. En consecuencia, es claro que aquéllos no están subordinados al órgano, puesto que lo encabezan, ya que la subordinación en materia burocrática es una relación jurídica compuesta por una facultad jurídica del titular en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue convenientes para la obtención de los fines del órgano público, y una obligación igualmente jurídica del servidor público de cumplirlos al prestar sus servicios. Lo anterior supone que la subordinación puede predicarse respecto de todos los servidores públicos, con excepción de los titulares de los órganos. Por otra parte, de los titulares aludidos se exige la independencia judicial que implica que sus decisiones se basen exclusivamente en el derecho. De este modo, como la independencia judicial es lógicamente incompatible con la noción de subordinación, es posible afirmar que quienes ejercen la función jurisdiccional dentro del órgano que encabeza uno de los poderes públicos son funcionarios públicos sui géneris ya que, a diferencia del resto, ejercen su función sin más subordinación que la que se tiene ordinariamente ante el derecho, es decir, sin depender de alguna voluntad humana para llevar a cabo su función esencial. Otros elementos que contribuyen a la caracterización de este tipo de funcionarios son la forma de su designación, la duración en el cargo (inamovilidad judicial), la irreductibilidad salarial y los regímenes disciplinario y de responsabilidad. Todos estos factores permiten afirmar que la naturaleza jurídica de la función que realizan los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados no permite que sean considerados como trabajadores o empleados." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 1246, número de registro digital: 165757).

<sup>47</sup> El contenido de la tesis es "Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California son los titulares del órgano que realiza la función normativa del Poder Judicial del Estado. Por otra parte, la independencia judicial, entendida como el principio según el cual las decisiones de los Jueces deben basarse exclusivamente en el derecho, es lógicamente incompatible con la noción de subordinación; en consecuencia, no es posible considerar que los referidos funcionarios sean, al mismo tiempo, titulares y trabajadores o empleados. Por lo anterior, es claro que el hecho de que el penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Baja California



que retomaron el criterio de la Segunda Sala contenido en la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J. 43/99, de rubro: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO TIENEN DERECHO A RECIBIR LA QUE PREVÉ LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS."<sup>48</sup>

67. En la última de ellas, el Pleno determinó que el principio de irreductibilidad salarial sólo protege los conceptos que la fracción I del artículo 127 de la Constitución Federal descritos como remuneración y no otros conceptos fuera de ese catálogo, como son las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro que enuncia la fracción IV del mismo precepto constitucional:

"Artículo 127. ...

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas,

---

no considere a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado como trabajadores, no viola los artículos 14, 116, fracción III y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 1248, número de registro digital: 165755).

<sup>48</sup> El contenido de la jurisprudencia es "De lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Baja California y la legislación aplicable, se desprende que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son depositarios del Poder Judicial Local, sujetos a normas constitucionales y legales en cuanto a la función que desempeñan, que los distinguen de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, entre las que se encuentran la duración del cargo y su permanencia en él, si al término del periodo de seis años para el que son nombrados, son ratificados, previo dictamen del Consejo de la Judicatura del Estado; la protección a la remuneración que perciben y a su independencia. También se desprende que la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial del Estado, está a cargo del Consejo de la Judicatura y que los Magistrados podrán ser sujetos de juicio político. Además, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, establece, en su artículo 3o., que la relación jurídica que regula, es la establecida entre 'las autoridades públicas, sus titulares y funcionarios y los trabajadores que laboren en las mismas, bajo su dirección y el pago de un salario', por lo que si los Magistrados del Tribunal Superior tienen carácter de depositarios de uno de los tres poderes, no pueden tener derecho a las prestaciones que se establecen para los trabajadores del Estado, en la Ley del Servicio Civil." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 479, número de registro digital: 193893).



bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales. ...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

68. Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 27/2012 (10a.), de rubro: "IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. ESTE PRINCIPIO SE CIRCUNSCRIBE A LOS RUBROS QUE FORMAN PARTE DEL CONCEPTO 'REMUNERACIONES' A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 127, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE NO ES EXTENSIVO AL HABER DE RETIRO."<sup>49</sup>

69. A la luz de la jurisprudencia de esta Suprema Corte, resulta evidente que los **conceptos de invalidez** planteados por el Poder Judicial actor resultan **infundados**, como se explicará a continuación.

<sup>49</sup> El texto de la jurisprudencia es "La fracción I del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al definir el concepto de 'remuneración' de los servidores públicos como 'toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales', excluye las percepciones por jubilaciones, pensiones o haberes de retiro; por lo que el principio de irreductibilidad salarial de los Magistrados y Jueces locales, previsto en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional, se circunscribe a los rubros que forman parte de aquel concepto, y que representan la contraprestación directa por el ejercicio activo de los cargos de Magistrados y Jueces. Ahora bien, cuando los haberes de retiro se calculan a partir de las remuneraciones vigentes para los funcionarios en activo, la irreductibilidad beneficiará indirectamente a los titulares en situación de retiro, sin que exista impedimento para ello." (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 635, número de registro digital: 2001952).



## **I. Violación a la autonomía e independencia judiciales derivada de no excluir las pensiones de los Jueces y Magistrados de la aplicación del tope de 16 UMA's**

70. En primer lugar, las consideraciones que esta Suprema Corte ha hecho en relación con el haber de retiro no se pueden extrapolar a la pensión, como erróneamente plantea el actor, ya que son conceptos distintos: mientras que aquél es una garantía que salvaguarda la independencia y autonomía de la función jurisdiccional, ésta es una garantía de seguridad social para los trabajadores y sus familias. Sin que sea posible equiparar el haber de retiro con la pensión, ya que desde la controversia constitucional 33/2015, el Pleno expresamente señaló que nunca se ha dicho que aquél deba tener las características de ésta:

"... esta Suprema Corte ha reiterado que el haber de retiro constituye un componente esencial de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional en aquellos Estados donde el periodo de nombramiento de los Magistrados no es vitalicio, pero nunca ha descrito el haber de retiro como una pensión o una prestación periódica y vitalicia."

71. En este sentido, los Poderes demandados tienen razón al señalar que no se pueden extrapolar las consideraciones que se hicieron respecto del haber de retiro a la pensión, en la medida que tienen fundamentos distintos: aquél deriva del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal; mientras que ésta, del artículo 116, fracción VI, en relación con el artículo 123, aparato B, fracción XI:

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

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

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo



dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

"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: ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

72. En segundo lugar, para que los Jueces y Magistrados tuvieran derecho a recibir una pensión, primero se les tendría que clasificar como trabajadores en términos del criterio mayoritario del Pleno contenido en la tesis P. L/2009, de rubro: "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, AL PREVER QUE AQUÉLLOS NO SERÁN CONSIDERADOS COMO TRABAJADORES, ES CONSTITUCIONAL.",<sup>50</sup> sin embargo, esto no es posible

<sup>50</sup> El texto de la jurisprudencia es "La controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a la indicada garantía constitucional cuando se intenta contra la posible afectación de los derechos individuales de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, porque su interés jurídico como individuos no necesariamente se identifica con el del Poder Judicial como tal, tomando en cuenta que este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para resarcir derechos fundamentales de las personas titulares de dichos órganos, pues para ese tipo de protección el orden constitucional prevé el juicio de amparo. Consecuentemente, si el artículo 57, párrafo penúltimo, de la Constitución Política del Estado de Baja California establece que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad no podrán ser considerados como trabajadores, tal circunstancia constituye un problema de derechos individuales y no uno de esferas de competencia, por lo que la alteración



porque son titulares del Supremo Tribunal de Justicia, órgano en el que se deposita el ejercicio de la función jurisdiccional en el Estado de Colima, de conformidad con el primer párrafo del artículo 67 de la Constitución Política Local.<sup>51</sup>

73. En este escenario, si bien los Jueces y Magistrados en el Estado de Colima pueden ser excluidos del sistema de pensiones por no tener la calidad de trabajadores, sino de titulares, lo cierto es que la decisión de incluirlos constituye una decisión reservada al ámbito de configuración legislativa del Estado, que esta Suprema Corte considera congruente con los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura,<sup>52</sup> entre los que se recomienda garantizar en la legislación pensiones y condiciones de jubilación adecuadas.

74. Por tanto, tomando en cuenta que en el Estado de Colima se les brinda una protección que de suyo no tendrían en su calidad de titulares de un poder público, no se puede considerar que sea inconstitucional que también tengan que participar de las cargas inherentes al sistema de pensiones en igualdad de condiciones a todos los trabajadores que lo soportan, máxime que la seguridad social –en general– y los sistemas de pensiones –en particular– se fundamentan en el principio de solidaridad. Aceptar lo contrario, es decir, que pueden obtener todos los beneficios del sistema sin tener que soportar ninguna de las cargas que conlleva su manutención, atenta contra el más elemental sentido de reciprocidad y justicia.

---

del estatus jurídico de estos funcionarios no puede traducirse en una merma al funcionamiento del Poder Judicial." (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1254, número de registro digital: 165749).

<sup>51</sup> **Artículo 67.** El Poder Judicial del Estado se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Especializados en Justicia para Adolescentes, Juzgados de Control, Tribunales de Enjuiciamiento, Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Juzgados de Paz, y en los demás órganos auxiliares de la administración de justicia que señale su ley orgánica. Dicha ley fijará las atribuciones de los tribunales y juzgados, y establecerá los procedimientos a que deben sujetarse en la impartición de justicia.

<sup>52</sup> Adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente Celebrado en Milán, Italia, en mil novecientos ochenta y cinco, y confirmados por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 y 40/146 de veintinueve de noviembre y trece de diciembre del mismo año.



75. En estas condiciones, si la atribución para legislar en materia de pensiones en el ámbito local le corresponde al Congreso del Estado (artículo 33, fracción XV, de la Constitución Política local)<sup>53</sup> y éste –en ejercicio de su libertad de configuración– optó por incluir a los Jueces y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia dentro del sistema de pensiones como si fuesen trabajadores, entonces no resulta inconstitucional que también se les aplique el mismo tope que la ley fija para las pensiones de todos ellos, ya que es la calidad de trabajador la que le permite obtener una pensión del sistema. Pensar lo contrario significaría instituir un privilegio a su favor, en contravención del principio de igualdad de trato ante la ley que consagra el artículo 1o. de la Constitución Federal, en la medida que habría trabajadores con más y mejores derechos que otros.

76. Por lo mismo, si en el nuevo régimen de pensiones se fijó un tope a las pensiones de 16 UMA's –que anteriormente era de dieciséis salarios mínimos vigentes en el Estado–, entonces resulta válido que el mismo tope se aplique a las pensiones de todos los trabajadores del Estado, sin hacer excepción a los Jueces y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima. Sobre todo, porque, como ya se dijo, dicho régimen se entiende como un beneficio de carácter social que reciben como individuos, y que no está vinculado con las garantías institucionales que en la entidad se deben establecer para tutelar la independencia de la función judicial, tal como este Tribunal lo ha sostenido en diversos precedentes.

77. Por el mismo motivo, resulta infundada la supuesta violación relativa al derecho de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, por no haberse previsto la excepción en relación con el Poder Judicial del Estado, lo mismo que su pretensión al solicitar que se declare la invalidez de los preceptos impugnados a efecto de que se les excluya de su aplicación.

<sup>53</sup> "Artículo 33. El Congreso del Estado tiene facultad para:

"...

"XV. Expedir la ley que establezca los principios, bases y reglas en materia de pensiones de los servidores públicos del Estado y los Municipios, así como fijar la organización y funcionamiento del organismo público rector en la materia dotado de facultades exclusivas para el otorgamiento de las pensiones que correspondan."





78. No se soslaya que la reforma puede presentar condiciones de retroactividad en su aplicación respecto de los Magistrados en retiro; sin embargo, la situación particular de cada uno de ellos frente a la norma no se puede analizar en esta instancia de control constitucional, ya que ello implicaría deducir derechos personales y eso no es posible en esta vía de conformidad con el criterio mayoritario contenido en la tesis P. LIII/2009, de rubro: "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ES LA VÍA ADECUADA PARA ALEGAR VIOLACIONES A LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD EN SU PERJUICIO, POR PARTE DEL ARTÍCULO 57, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL."<sup>54</sup>

79. Ahora, respecto de los Magistrados en activo, no se pueden presentar estos problemas, ya que, al no haberse retirado aún, no tienen derechos adquiridos sobre la pensión, como apunta el criterio de la jurisprudencia P./J. 125/2008, de rubro: "ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."<sup>55</sup>

<sup>54</sup> El texto de la jurisprudencia es "La controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a la indicada garantía constitucional cuando se intenta contra la posible afectación de los derechos individuales de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, porque su interés jurídico como individuos no necesariamente se identifica con el del Poder Judicial como tal, tomando en cuenta que este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para resarcir derechos fundamentales de las personas titulares de dichos órganos, pues para ese tipo de protección el orden constitucional prevé el juicio de amparo. Consecuentemente, si el artículo 57, párrafo penúltimo, de la Constitución Política del Estado de Baja California establece que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad no podrán ser considerados como trabajadores, tal circunstancia constituye un problema de derechos individuales y no uno de esferas de competencia, por lo que la alteración del estatus jurídico de estos funcionarios no puede traducirse en una merma al funcionamiento del Poder Judicial." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1254, número de registro digital: 165749).

<sup>55</sup> El texto de la jurisprudencia es "Conforme a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma, la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento de comenzar a laborar y cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, incluso, el artículo 48 de la ley derogada expresamente establecía que el derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en la ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.



## I. Violación al principio de irreductibilidad salarial derivada de la nueva cuota de pensión (conceptos de invalidez primero y cuarto)

80. Por otro lado, el promovente argumenta que la nueva cuota por concepto de pensión, fijada en 4.5% de su salario de cotización (cuatro punto cinco por ciento), y que aumentará gradualmente año con año hasta llegar al 8% (ocho por ciento), conforme al precepto transitorio impugnado, resulta inconstitucional porque reduce su ingreso, puesto que es mayor a la que tenían en el régimen anterior.

81. Este concepto de invalidez también resulta **infundado**, ya que el argumento del actor está encaminado a demostrar que se redujo el ingreso neto que perciben los funcionarios judiciales, es decir, el ingreso total después de las deducciones, entre ellas, la nueva cuota de pensión; sin embargo, en la controversia constitucional 32/2007 el tribunal ya precisó que el ingreso que no puede ser disminuido es el total que perciben los Magistrados por su actividad profesional y, en el caso de los funcionarios judiciales del Estado de Colima, dicho ingreso es la remuneración que se fija en el presupuesto de egresos del Estado, de conformidad con el artículo 142 de la Constitución Política Local.<sup>56</sup>

---

En esa virtud, si el artículo décimo transitorio, para el otorgamiento de una pensión por jubilación a partir del 1o. de enero de 2010, además de 30 años de cotización para los hombres y 28 años para las mujeres, establece como requisito 51 años de edad para los hombres y 49 para las mujeres, la que se incrementará de manera gradual hasta llegar a los 60 y 58 años respectivamente, en el año 2026, aumento que también se refleja para la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios de 56 a 60 años y para la de cesantía en edad avanzada de 61 a 65 años, igualmente de manera gradual, lo que implica que en relación con el sistema pensionario anterior los trabajadores deben laborar más años; ello no provoca una violación a la garantía de irretroactividad de la ley que establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que no afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley actual, puesto que no se desconocen los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese periodo." (*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 35, número de registro digital: 166382).

<sup>56</sup> **Artículo 142.** Los servidores públicos de los Poderes del Estado, los órganos autónomos, los Municipios, las entidades paraestatales y paramunicipales de la administración pública del Estado y de los Municipios, y de cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser estrictamente proporcional a sus responsabilidades y a la función que realizan. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos del Estado y de los Municipios, bajo las siguientes bases: ...

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales;



82. En este sentido, si bien las disposiciones impugnadas fijan la cuota en función de un porcentaje del salario de cotización de los trabajadores, lo cierto es que ésta no es susceptible de reducir la remuneración o ingreso total que se les asigna a los funcionarios judiciales en el presupuesto de egresos del Estado.

83. Lo anterior evidencia que su pretensión escapa del ámbito de tutela del principio de irreductibilidad salarial, ya que, si siguiéramos la lógica del actor, dicho principio protegería los ingresos de los funcionarios judiciales de deducciones derivadas, incluso, del aumento de impuestos, ya que es innegable que una tasa impositiva mayor también repercute en una reducción del ingreso neto.

### III. Violaciones al principio de imparcialidad y a los derechos de legalidad y seguridad jurídica

84. Finalmente, resultan **infundados** los conceptos de invalidez en los cuales plantea violaciones al principio de imparcialidad y a los derechos de legalidad y seguridad jurídica; primero, porque se plantean como consecuencia de la violación a la independencia judicial esgrimida en sus otros conceptos de invalidez y estos resultaron infundados; segundo, porque trata de proyectar el ámbito de protección de los derechos humanos en órganos del Estado.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente;

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos cuando la ley así lo permita, o que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función; la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente;

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; estos conceptos no formarán parte de la remuneración.

Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado;

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables, tanto en efectivo como en especie.

Serán causa de responsabilidad las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."



85. Al efecto, se debe recordar que el fundamento de los derechos humanos es la dignidad del ser humano, al que el Estado reconoce como persona. Por lo mismo, las personas morales o jurídicas no son titulares de ellos, como indica el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis 2a./J. 73/2017 (10a.), de título y subtítulo: "DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO."<sup>57</sup> a pesar de la posibilidad de extender a ellas su ámbito de protección en lo que les pueda resultar aplicable conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte P./J. 1/2015 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES."<sup>58</sup>

86. En estas condiciones, al haber resultado infundados los conceptos de invalidez propuestos por el Poder Judicial del Estado de Colima, se debe reconocer la validez de los artículos 4, punto 1, fracciones IX, XI, XVII, XVIII y XXII; 6; 9, punto 2; 58, punto 1; 81, punto 2, y décimo séptimo transitorio de la

<sup>57</sup> El texto de la jurisprudencia es "Si bien el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la tutela de derechos humanos a todas las personas, lo que comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, ello se circunscribe a los casos en que su condición de entes abstractos y ficción jurídica se los permita, ya que es evidente que no pueden gozar de la totalidad de los derechos privativos del ser humano, como ocurre con el derecho a la dignidad humana, del que derivan los diversos a la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes al ser humano como tal." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 699, número de registro digital: 2014498).

<sup>58</sup> El texto de la jurisprudencia es "El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 117, número de registro digital: 2008584).



Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, contenidos en el Decreto Número 616, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 4, punto 1, fracciones IX, XI, XVII, XVIII y XXII, 6, 9, punto 2, 58, punto 1, y 81, punto 2, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, así como la del artículo transitorio décimo séptimo del referido decreto, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación, a la oportunidad, a la certeza y precisión de las disposiciones generales reclamadas y a las causas de improcedencia.



### En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá salvo las porciones normativas referentes a la Unidad de Medida y Actualización de los artículos 4, punto 1, fracciones XVII y XXII, 58, punto 1, y 81, punto 2, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 4, punto 1, fracciones IX, XI, XVII, XVIII y XXII, 6, 9, punto 2, 58, punto 1, y 81, punto 2, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, así como la del artículo transitorio décimo séptimo del referido decreto. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto particular, al cual se adhirió el Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría con la anuencia de aquél. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La Ministra Piña Hernández se retiró de la sesión con el objeto de atender una comisión oficial.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2017 (10a.) y P./J. 1/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas y 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 199/2020.

### I. Antecedentes del asunto

En sesión de trece de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH" o "Comisión") en contra del artículo 77, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí,<sup>1</sup> en su porción normativa *"Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y la cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado"*.

En esencia, la Comisión estimó inconstitucional el requisito contenido en la norma reclamada, puesto que realiza una distinción injustificada para ejercer el cargo de secretaria o secretario de Ayuntamiento. En el concepto de la Comisión, el precepto distingue entre diversos títulos académicos para desempeñar las mismas funciones y toma como base el número de habitantes de cada demarcación.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 77.** Para el despacho de los asuntos y para auxiliar al presidente en sus funciones, cada Ayuntamiento contará con un secretario, mismo que deberá reunir los siguientes requisitos: ... (Reformada, P.O. 27 de febrero de 2020)

**III.** Contar con título y cédula profesional o nivel licenciatura, con la antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión. Respecto a las demarcaciones con población de más de cien mil habitantes, será necesario que el título y cédula profesional sean de licenciatura en derecho, o abogado."

<sup>2</sup> En la página 16 de la demanda de la Comisión se lee:

"Tal como se esbozó en los apartados anteriores, la Norma Suprema prohíbe cualquier tipo de discriminación que redunde en perjuicio de los derechos humanos de las personas, con la finalidad de generar una sociedad más democrática e incluyente. Contrario a ello, la disposición impugnada genera supuestos de distinción injustificada para acceder a un cargo público, dado que incluye hipótesis normativas cuyo resultado es la exclusión de un grupo de personas para desempeñarse en el servicio referido.

"Lo anterior es así, toda vez que la norma establece requisitos diferenciados de escolaridad para el mismo cargo de secretario de Ayuntamiento, tomando como base para hacer tal diferenciación a la cantidad de personas que habitan en determinado Municipio, lo cual carece de justificación."



## II. Razones de la mayoría

La mayoría de los integrantes del Pleno estimó que, a la luz de un test de igualdad, la distinción entre los requisitos para los dos tipos de Municipios contenida en la norma resulta válida. En esencia, la mayoría concluyó que la diferencia de trato responde a una finalidad legítima, al ser el objetivo de la norma profesionalizar el desempeño de la administración pública. En este sentido, se concluyó que la medida es proporcional puesto que los problemas que pueden presentarse en Municipios con poblaciones mayores "serán más complejos que aquellos con poblaciones menores". Por lo anterior, los secretarios y secretarías de Ayuntamiento en demarcaciones territoriales con más de cien mil habitantes deberán contar con una licenciatura en derecho para poder atender los problemas complejos propios de los Municipios con una mayor densidad poblacional.

Asimismo, la mayoría se pronunció sobre el tipo de funciones que los secretarios y las secretarías de los Ayuntamientos desempeñan y concluyó que éstas justifican la especialización jurídica que la norma impugnada ordena para los Municipios de mayor población. Según esta conclusión, de una lectura del artículo 78<sup>3</sup> de la ley en comento se desprende que los secretarios y las

<sup>3</sup> "Artículo 78. Son facultades y obligaciones del secretario:

"I. Tener bajo su responsabilidad la recepción, organización, sistematización de su contenido, conservación y dirección del Archivo General del Ayuntamiento;

"II. Controlar la correspondencia y dar cuenta diaria de todos los asuntos al presidente municipal, para acordar el trámite correspondiente;

"III. Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo, formando el orden del día para cada sesión;

"IV. Estar presente en todas las sesiones de Cabildo con voz informativa, disponiendo de los antecedentes necesarios para el mejor conocimiento de los negocios que se deban resolver;

"V. Levantar las actas al término de cada sesión y recabar las firmas de los miembros del Ayuntamiento presentes, así como de aquellos funcionarios municipales que deban hacerlo;

"VI. Vigilar que oportunamente en los términos de ley se den a conocer a quienes corresponda, los acuerdos de Cabildo y del presidente municipal, autenticándolos con su firma;

"VII. Expedir cuando proceda, las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerden el Cabildo y el presidente municipal;

"VIII. Autenticar con su firma las actas y documentos emanados del Cabildo y del presidente municipal;

"IX. Suscribir las pólizas de pago de la tesorería, así como los títulos de crédito que se emitan por el Ayuntamiento, en unión del presidente municipal, y del tesorero, previa revisión del contralor interno;

(Mediante sentencias del 29 de mayo de 2017 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales 76/2015 y 12/2016 declaró la invalidez del decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, por el que se reformó la fracción IX de este artículo).





secretarías de Ayuntamiento deberán desempeñar funciones *especializadas* íntimamente vinculadas con el ámbito jurídico, por lo que resultaba adecuado y proporcional exigir la licenciatura en derecho para poder ejercer dicho cargo.

### III. Razones del disenso

Respetuosamente, los miembros de esta minoría del Tribunal Pleno no compartimos el criterio mayoritario. Nos parece que la porción normativa reclamada realiza una distinción injustificada entre los secretarios y secretarías de Ayuntamiento en los Municipios con más de cien mil habitantes y aquellos que desempeñan sus funciones en demarcaciones con una población menor.

A la luz del artículo 35, fracción VI, de la Constitución General,<sup>4</sup> el Congreso de San Luis Potosí cuenta con libertad configurativa para imponer requisitos de acceso a ciertos cargos públicos. Al respecto, el Tribunal Pleno ha determinado que exigir un grado mínimo de escolaridad para el ejercicio de un cargo puede ser una medida proporcional y razonable.<sup>5</sup> Sin embargo, consideramos que el

---

"X. Distribuir entre los departamentos o secciones en que se divida la administración municipal los asuntos que les correspondan, cuidando proporcionar la documentación y datos necesarios para el mejor despacho de los asuntos;

"XI. Presentar en las sesiones ordinarias de Cabildo, informe del número de asuntos que hayan sido turnados a comisiones, los despachados y el total de los pendientes;

"XII. Expedir las circulares y comunicados en general, que sean necesarios para el buen despacho de los asuntos del Municipio;

"XIII. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales;

"XIV. Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio;

"XV. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales cuando así proceda, para el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XVI. Cuidar el funcionamiento de la Junta Municipal de Reclutamiento;

"XVII. En los Municipios que no cuenten con oficial mayor, atender lo relativo a las relaciones laborales con los empleados del Ayuntamiento. Así como elaborar y revisar permanentemente, con el concurso de las demás dependencias municipales, los manuales de, organización; y de procedimientos; que requiera la administración pública municipal;

"XVIII. Imponer sanciones a quienes corresponda, por violación al Reglamento Interior del Ayuntamiento; y,

"XIX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos municipales."

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 25/2017, resuelta en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte. El presente asunto se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



estudio que pide la Comisión en esta acción de inconstitucionalidad se centra en dilucidar si la distinción por número de habitantes es válida para exigir que las personas secretarías en Municipios de mayor población cuenten con un título en derecho. En este sentido, es conveniente aclarar que la cuestión planteada no consiste en analizar la constitucionalidad de la exigencia de especialización jurídica en sí misma. Así, los argumentos de este voto de minoría abordarán la constitucionalidad de la distinción que hace la norma impugnada entre los mismos funcionarios en dos tipos de Municipios cuya diferencia se centra según la densidad de su población.

Consideramos que la norma impugnada hace un trato diferenciado entre individuos que se encuentran en situaciones jurídicas equivalentes. Como punto de partida, reconocemos que la distinción tiene una finalidad válida desde el punto de vista constitucional, pues busca la profesionalización y especialización de los funcionarios. Sin embargo, no concordamos que haya razonamientos para justificar la distinción de acuerdo con las subsecuentes gradas del test.

En primer lugar, la distinción impugnada no es idónea, puesto que no es capaz de realizar su objetivo, es decir, la profesionalización del servicio público en los Municipios de mayor población. Las funciones sustanciales de los secretarios y secretarías de unos y otros Municipios son exactamente iguales. La ausencia o presencia de conocimientos jurídicos especializados no guarda relación alguna con el tamaño de cada Municipio. Al mismo tiempo, la complejidad de los asuntos que las y los secretarios atienden tampoco se relaciona siempre y en todos los casos con el tamaño poblacional de cada Municipio. La complejidad jurídica de la gestión municipal también está relacionada con las circunstancias geográficas, geológicas, climáticas, de tenencia de la tierra, así como de seguridad pública y etnográficas, entre muchas otras, según las características propias de cada demarcación.

Más que requerir de conocimientos especializados en Municipios de mayor población, la profesionalización de la función pública requiere más infraestructura para la realización profesional del servicio. En los Municipios de mayor tamaño, por ejemplo, se podría entender que deban existir más recursos materiales y de personal para las labores a cargo de las personas secretarías del Ayuntamiento. Sin embargo, la mayor población de un Municipio no justifica una

---

González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Pérez Dayán. Los Ministros Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.



especialización jurídica en aras a una mejor preparación de estos servidores públicos.

Asimismo, para esta minoría, la distinción de trato entre unos y otros Municipios tampoco es idónea por el hecho de que algunas de las facultades de las y los secretarios estén relacionadas con cuestiones jurídicas. En efecto, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de San Luis Potosí señala, dentro de las atribuciones de las y los secretarios de los Ayuntamientos, algunas que tienen una estrecha relación con el derecho: dar cuenta al presidente o presidenta municipal de los asuntos de la demarcación (**fracción II**); brindar asesoramiento jurídico a las dependencias municipales (**fracción XIII**); compilar las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables para el Municipio (**fracción XIV**); coadyuvar con las autoridades estatales y federales para cumplir a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 130 constitucional<sup>6</sup> (**fracción XV**), e imponer sanciones por violaciones al Reglamento Interior del Ayuntamiento (**fracción XVIII**).

En este sentido, aunque podría ser conveniente que dichas funciones sean desempeñadas por una persona con licenciatura en derecho, nos parece que éste no es un argumento suficiente para limitar el ejercicio de dichas facultades a personas abogadas en los Municipios de mayor población. Lo contrario sucede con las personas síndicas –que sí tienen la representación legal del Ayuntamiento– y a las que la ley les exige ser abogados titulados,<sup>7</sup> y con otras personas con funciones exclusivamente jurisdiccionales, como las titulares de juzgados o tribunales y su personal auxiliar, o bien personas servidoras públicas cuyas atribuciones se encuentran estrictamente vinculadas con la defensa jurídica de la administración pública y donde la exclusión de otras profesiones diversas a la abogacía estaría plenamente justificada por la necesaria

<sup>6</sup> "Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. ..."

<sup>7</sup> Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí

"Artículo 13. Los Ayuntamientos se integrarán mediante la aplicación de los principios de mayoría relativa, y de representación proporcional, de la forma siguiente: ...

"La o el síndico deberá tener título y cédula profesional de abogado, o licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión."

"Artículo 85 Bis. El Contralor Interno debe acreditar al momento de su nombramiento, el siguiente perfil: ...

"I. Tener título y cédula profesional de licenciado en derecho; contador público; administrador público; o economista, o cualquiera otra relacionada con las actividades de fiscalización, con una antigüedad mínima de tres años; ..."



exigencia de un conocimiento profundo del derecho. En cambio, las funciones secretariales también pueden ser desempeñadas por personas licenciadas en carreras afines, tales como economía, ciencias políticas, administración pública, entre otras. Asimismo, cabe resaltar que el secretario o secretaria de Ayuntamiento podrá desempeñar sus funciones con apoyo del personal adscrito al mismo, entre el cual podrán haber licenciados y licenciadas en derecho.

Al no superar la grada de idoneidad, la distinción tampoco supera las subsecuentes de necesidad y proporcionalidad del test. La densidad poblacional de cada Municipio no justifica la diferencia de tratamiento a las personas secretarias o secretarios. Su justificación se basa en un criterio eventual e hipotético (la asunción de que en los Municipios con mayor población existirán mayores y más complejos problemas jurídicos), y no en un análisis abstracto de constitucionalidad de la norma a la luz de los preceptos de la Carta Magna.

Por lo anterior, si bien la medida podría ser legítima desde un punto de vista constitucional, como ya fue mencionado, la distinción realizada por la norma reclamada, únicamente con base en un criterio demográfico, no cumple satisfactoriamente con los extremos que exige el test de igualdad. Esto es, exigir el requisito de la licenciatura en derecho a las secretarias o secretarios de un Ayuntamiento con base en un criterio de densidad poblacional que no resulta adecuado, necesario ni proporcional y, por ende, tampoco constitucional para cumplir con el fin de la profesionalización del servicio público en los Municipios de mayor población.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 199/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 3196, con número de registro digital: 30007.



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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA









## Subsección 1 POR PRECEDENTES

### **ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 129 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES. ES IMPROCEDENTE HACER EL ESTUDIO CUANDO SE ADUCE QUE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) VULNERAN EL DERECHO A LA IGUALDAD DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS.**

AMPARO EN REVISIÓN 776/2019. OPTIMUROS, S.A. DE C.V. 12 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **doce de mayo de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

#### **Sentencia**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 776/2019, interpuesto por \*\*\*\*\* , en contra de la sentencia de treinta de mayo de dos mil diecinueve, dictada por el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en el juicio de amparo \*\*\*\*\*.



El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en verificar, si esta Primera Sala es competente para conocer del amparo en revisión y de ser así analizar la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dieciocho.

## I. Antecedentes

1. De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, así como en el amparo en revisión 197/2019, del índice del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y demás constancias que obran en autos se tiene que:

2. El catorce de junio de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por medio del cual se adicionan párrafos a los artículos 73 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

## II. Trámite del juicio de amparo

3. **Juicio de amparo indirecto.** Por escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil diecinueve, \*\*\*\*\* , en su carácter de administrador único de la sociedad denominada \*\*\*\*\* , ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados en Materia Administrativa de la Ciudad de México, interpuso demanda de amparo<sup>1</sup> en contra de los actos reclamados y autoridades responsables siguientes:

a. Del Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, se reclama la discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de junio de dos mil dieciocho, en concreto los artículos 73 y 129.

<sup>1</sup> Juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México. Fojas 2 a 35.



b. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la expedición del decreto promulgatorio, mediante el cual, se ordenó la publicación del decreto legislativo que quedó señalado en el punto a.

c. De la Secretaría de Economía, se reclama la ejecución de los artículos que han quedado debidamente señalados en el inciso a, en el que se confiere a dicha Secretaría la facultad para llevar todos los actos y procedimientos necesarios a fin de determinar y operar el sistema electrónico en que deberán realizarse las publicaciones.

d. Del director general de Normativa Mercantil de la Secretaría de Economía, se reclama la ejecución de los artículos reclamados, en los que se confiere a dicha dirección la facultad para llevar a cabo todos los actos y procedimientos necesarios a fin de determinar y operar el sistema electrónico en que deberán realizarse las publicaciones.

4. Por cuestión de turno la demanda de amparo fue recibida por el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien por acuerdo del trece de febrero de dos mil diecinueve, admitió la demanda, sin tramitar incidente de suspensión, dio la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público adscrito a ese juzgado; y solicitó a las autoridades responsables su informe justificado.<sup>2</sup>

5. Seguido el juicio en todos sus trámites fue celebrada la audiencia constitucional el veintiséis de abril del año en cita, mismo día en el que la Juez Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, se declaró incompetente por razón de materia para conocer del juicio de amparo, por lo que remitió el asunto a los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.<sup>3</sup>

6. Mediante acuerdo de dos de mayo de dos mil diecinueve, el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, tuvo por recibido los autos del

<sup>2</sup> *Ibíd.* Fojas 56 a 59.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Fojas 119 a 131.



juicio de amparo, declaró válidas las actuaciones y aceptó la competencia para conocer del mismo, registrándolo con el número \*\*\*\*\* de su índice.<sup>4</sup>

7. Finalmente, el treinta de mayo de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito dictó sentencia en el juicio de amparo en la que sobreseyó por los actos de ejecución reclamados a la Secretaría de Economía y al director general de Normatividad Mercantil de dicha dependencia federal, así como sobreseyó el amparo en contra del artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles acto atribuido al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; y por lo que hace al reclamo del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles negó el amparo solicitado al concluir que la norma reclamada es constitucional.

8. **Recursos de revisión.** Inconforme con la sentencia que negó el amparo antes mencionado, \*\*\*\*\*, en su carácter de autorizado en términos amplios por el artículo 12 de la Ley de Amparo, interpuso recurso de revisión<sup>5</sup> en contra de la sentencia del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México. Recurso de revisión que, por razón de turno, correspondió conocer al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual, por auto de presidencia de veintiséis de junio de dos mil diecinueve,<sup>6</sup> admitió a trámite y lo registró con el número 197/2019 de su índice.

9. Posteriormente mediante oficio \*\*\*\*\*, presentado el cinco de julio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, la directora general Adjunta de lo Contencioso de la Secretaría de Economía interpuso amparo adhesivo,<sup>7</sup> mismo que fue admitido por acuerdo del nueve de julio de dos mil diecinueve.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> *Ibíd.* Fojas 139 y 140.

<sup>5</sup> Amparo en revisión 197/2019 del índice del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Fojas 3 a 18.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Fojas 19 a 21.

<sup>7</sup> *Ibíd.* Fojas 38 a 54.

<sup>8</sup> *Ibíd.* Fojas 55 y 56.



**10. Sentencia que reserva la jurisdicción originaria a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Posteriormente, mediante resolución de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve,<sup>9</sup> el Tribunal Colegiado del conocimiento analizó los agravios de los recurrentes y con ellos las causas de improcedencia del juicio de amparo que fueron alegadas y no atendidas por el Juez de Distrito, las cuales resultaron a criterio del Colegiado inoperantes e infundadas; así también precisó que quedó firme el sobreseimiento decretado por el Juez de amparo respecto de los actos de ejecución atribuidos a la Secretaría de Economía y director general de Normatividad Mercantil de dicha dependencia, así como el reclamo al artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Luego, al no advertir la actualización de unas causas distintas de improcedencia con fundamento en los artículos 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en relación con el punto noveno, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, determinó carecer de competencia para conocer del problema de constitucionalidad que subsiste en el juicio de amparo y por ende ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que este Tribunal Constitucional conozca del tema de constitucionalidad que subsiste en el recurso de revisión, consistente en el análisis constitucional del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

**11. Trámite del recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veinticinco de octubre de dos mil diecinueve,<sup>10</sup> tuvo por recibidos los tocas de revisión relativos al juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, así como el amparo en revisión 197/2019, del índice del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y registró el amparo en revisión con el número 776/2019, determinó que este tribunal constitucional asumía su competencia para conocer del recurso de revisión de referencia; ordenó turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, así como su radicación en esta Primera Sala. Finalmente, ordenó notificar, por

<sup>9</sup> Ibíd. Fojas 57 a 124.

<sup>10</sup> Fojas 69 a 72 del toca de revisión 779/2019 en el cual se actúa.



medio de oficio, a la autoridad responsable y dar la intervención legal correspondiente al Ministerio Público de la Federación.

12. En acuerdo de once de diciembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el conocimiento del asunto y remitió los autos a la ponencia respectiva para su resolución.<sup>11</sup>

### III. Competencia

13. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer del presente recurso de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo vigente; artículo 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo previsto en los puntos primero, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>12</sup> atendiendo a que en la resolución del amparo en revisión 197/2019 del índice del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consideró infundadas las causas de improcedencia formuladas por las autoridades responsables y tercero interesada al no advertir la actualización de otra causal de improcedencia hecha valer ni de oficio, el órgano colegiado reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles en su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del catorce de junio de dos mil dieciocho, por lo que con base en el punto segundo del Acuerdo General Plenario, esta Primera Sala resulta competente, en tanto se verifica que la materia del presente asunto es de naturaleza mercantil, competencia de esta Primera Sala y es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### IV. Oportunidad

14. En el caso resulta oportuno el recurso de revisión principal, en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo, en atención a que la sentencia que se re-

<sup>11</sup> *Ibíd.* Foja 98.

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.



curre fue notificada a la parte quejosa de forma personal el cinco de junio de dos mil diecinueve,<sup>13</sup> por lo que el plazo surtió efectos el día seis siguiente, por tanto, el término de diez días para promover el recurso de revisión transcurrió del siete al veinte de junio de ese año,<sup>14</sup> y al constar que el recurso de revisión se presentó el diecinueve de junio su presentación fue oportuna.

15. Igualmente se presentó oportunamente, el recurso de revisión adhesiva, interpuesto por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Economía y el director general de Normatividad Mercantil de esa Secretaría por conducto de la directora general adjunta de lo contencioso, en tanto fueron recibidos el cinco de julio de dos mil diecinueve<sup>15</sup> dentro del plazo de cinco días en términos del artículo 82 de la Ley de Amparo, en tanto que el acuerdo de admisión del recurso de revisión principal fue notificado por oficio<sup>16</sup> a la autoridad adherente el veintiocho de junio de dos mil diecinueve, notificación que surtió efectos el mismo día en términos del artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que es evidente que fue presentado de forma oportuna.

## V. Legitimación

16. La parte quejosa recurrente, se encuentra legitimada para interponer el recurso de revisión principal, toda vez que la sentencia de amparo negó la protección de la Justicia Federal y es claro que le irroga perjuicio.

17. Del mismo modo, el delegado de la autoridad responsable está legitimado para interponer el recurso de revisión adhesiva, en términos del artículo 9 de la Ley de Amparo.

## VI. Cuestiones necesarias para resolver

18. Para sustentar el sentido del fallo conviene precisar la materia de análisis constitucional en el presente recurso de revisión, mediante la síntesis a los

<sup>13</sup> Foja 191 del cuaderno del juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

<sup>14</sup> Descontando los días ocho, nueve, quince y dieciséis de junio del dos mil diecinueve, en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

<sup>15</sup> *Ibíd.* Fojas 38 a 54.

<sup>16</sup> *Ibíd.* Fojas 30 a 35.





conceptos de violación formulados en el amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios formulados en los escritos de revisión presentados por la recurrente principal y recurrente adhesiva.

19. **Conceptos de violación:** La parte quejosa formuló como conceptos de violación en la demanda de amparo, que se contienen en los siguientes argumentos:

a. En el primer concepto de violación se duele que la reforma a la Ley General de Sociedades Mercantiles en la reforma del catorce de junio de dos mil dieciocho, vulnera el mandato constitucional de los artículos 6o. y 16 de la Constitución Federal porque obliga a revelar información personal de la persona física que sea miembro de la persona moral sin que se dé el tratamiento, resguardo y protección que demandan los datos personales, lo que transgrede la esfera jurídica de la quejosa ya que la obliga a violentar las leyes que regulan el tratamiento de datos personales entre particulares, sin fundamento ni motivo legalmente válido, al obligarla a publicar en un sistema de consulta pública datos sensibles, por lo que los artículos 73 y 129 de la ley aludida resultan inconstitucionales.

b. En el segundo concepto de violación la quejosa alega que además los artículos 73 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles vulneran el artículo 1o. constitucional, porque imponen un trato distinto a los administradores únicos de las sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada, imponiendo la obligación de publicar en el sistema electrónico de publicaciones de sociedades mercantiles, el aviso de inscripción en el libro especial de los socios o en el registro de acciones con la estructura accionaria vigente, lo cual, sin duda alguna transgrede la esfera jurídica de la parte quejosa. Y como el artículo 1o. constitucional señala que todas las personas sin excepción gozarán de los derechos humanos sin que puedan restringirse, salvo lo que establezca la propia Constitución, cuestión que no fue observada en la reforma constitucional que se combate, porque si bien los actos que realicen las sociedades anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada pueden implicar actos susceptibles de lavado de dinero, financiamiento de terrorismo, y la proliferación de armas, el



trato es inconstitucional porque solamente se pide a esas sociedades revelar y publicar los datos personales de las personas físicas que participan en ellas, lo que transgrede el trato en igualdad ya que no se distingue porqué únicamente esas sociedades tienen la obligación y son solo, las que pudieran llevar a cabo los actos delictivos que pretenden evitarse, porque tanto estas sociedades como otras pueden realizar actividades que se pretenden combatir con la medida impositiva y estrategia que propone el Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales, cuestión por la que resultan inconstitucionales por discriminación los artículos que se impugnan.

c. Agrega que es inconstitucional que se impongan obligaciones adicionales sin que exista un motivo válido en la exposición de motivos de la reforma para ello, aunado a que no distingue entre otras sociedades reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, sino también de aquellas reguladas por la Ley del Mercado de Valores, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que también regulan actos de comercio susceptibles de propiciar las actividades que pretenden evitarse como el lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, por lo cual las disposiciones combatidas resultan arbitrarias.

d. En el tercer concepto de violación, la quejosa alega que no obstante los anteriores argumentos no fueron suficientes para demostrar la inconstitucionalidad alegada, se podrá observar que también se vulneran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque se incumple con el principio de subordinación jerárquica de las normas al pretender imponer obligaciones al administrador único de las sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada sin que exista un motivo legalmente válido.

e. Lo que también, dice, afecta el principio de seguridad jurídica sobre el que descansa el Estado de derecho, y en la lógica que las personas morales gozan de derechos humanos, la norma que se reclama es inconstitucional porque no hace una distinción legalmente válida entre la sociedad anónima y la sociedad de responsabilidad limitada, e impone una obligación de registro arbitraria que deja en estado de inseguridad jurídica al administrador único, ya que no existe disposición reglamentaria de dicha obligación, entonces el adminis-



trador único no cuenta con los lineamientos que le indiquen los requerimientos que tiene que cumplir con dicha publicación.

f. En el último y cuarto concepto de violación la quejosa reclama la labor legislativa que llevaron a cabo las autoridades responsables, toda vez que sin motivo alguno pretende regular de forma deficiente una situación jurídica lo que contraviene el artículo 16 constitucional, esto es, el principio de legalidad porque las leyes deben ser creadas de forma que los gobernados puedan conocer de forma suficiente cómo es que se llevará a cabo la regulación respectiva. Por ende, la reforma a los artículos 73 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es inconstitucional ya que la *ratio legis* de la reforma solamente tenía como intención el que se pudiera conocer por parte de las autoridades administrativas el último beneficiario de las acciones de las personas morales, cuestión que ya estaba vigente, toda vez que, los gobernados deben tener a disposición de la autoridad el libro de registro de socios o accionistas, por lo que, el aviso público que ahora se exige resulta arbitrario y sin un fin legalmente válido.

**20. Sentencia recurrida.** La Juez de Distrito, al emitir la sentencia del amparo \*\*\*\*\*, determinó sobreseer por una parte y negar el amparo solicitado bajo los razonamientos siguientes:

a. En primer término, el Juez sobreseyó por lo que hace a los actos atribuidos a la Secretaría de Economía y al director general de Normatividad Mercantil de dicha dependencia al considerar actualizada la causal de sobreseimiento de la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, pues ante la negativa de los actos reclamados por las autoridades responsables la quejosa no la desvirtuó.

b. Así también, sobreseyó por lo que hace a la impugnación del artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles al considerar que la quejosa es una sociedad anónima, y ese precepto legal está dirigido para las sociedades de responsabilidad limitada, por lo que consideró actualizada la causal de improcedencia del artículo 61, en su fracción XII, en consonancia con la fracción V del ordinal 63, ambos de la Ley de Amparo, en razón de que en el presente caso no se afectan intereses jurídicos o legítimos de la quejosa.

c. Después con relación al análisis del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, el juzgador en principio estimó que la norma es de natu-



raleza autoaplicativa porque del contenido del precepto en comento, se tiene que, en las sociedades anónimas, la sociedad considerará como dueño de las acciones a quien aparezca inscrito en el registro de acciones, mismo en el que se deben inscribir las transmisiones que se efectúen a petición de cualquier titular. Entonces, resulta que el decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es una norma autoaplicativa.

d. Lo anterior, porque desde su entrada en vigor obliga a la moral quejosa a publicar un aviso en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto por el artículo 50 Bis del Código de Comercio, respecto de las inscripciones de accionistas que obren en el registro de acciones que al efecto debe llevar la sociedad, por ser una sociedad constituida como anónima, de manera que no se necesita un acto de aplicación para su cumplimiento.

e. En cuanto a los conceptos de violación, el juzgador analizó en primer término por método de estudio el argumento relativo a la alegada violación de los principios de resguardo y protección de los datos personales y derecho a la privacidad, concepto de violación que se considera infundado bajo el razonamiento que tomando en consideración los antecedentes legislativos y criterios de interpretación para el análisis del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se concluye que para el sistema público de registro se previó que la Secretaría se asegurará que el nombre, nacionalidad y domicilio del accionista contenido en el aviso se mantenga confidencial, a excepción de que la información sea solicitada por autoridades judiciales o administrativas siempre que ésta sea necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.

f. De ahí que, contrario a lo que afirma la parte quejosa, las adiciones de los párrafos segundo y tercero del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, no vulneran las garantías de secrecía de datos personales, derecho a la privacidad de los socios o accionistas, seguridad jurídica y legalidad, consagrados en los artículos 1o., 6o., 14 y 16 constitucionales.

g. Así también, se consideran infundados los motivos de inconstitucionalidad en relación con la violación al principio de legalidad y seguridad jurídica porque de la exposición de motivos que dio lugar a la adición del segundo y



tercer párrafos del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, precisa que el Grupo de Acción Financiera contra Blanqueo de Capitales del que México es parte, emitió recomendaciones que proporcionan un esquema de medidas para combatir el lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva, entre ellas la relativa a la toma de medidas para impedir el uso indebido de personas morales para el lavado de dinero o financiamiento al terrorismo que asegure la existencia de información precisa sobre el control de las sociedades y su beneficiario final (persona que obtiene beneficios o ejerce control sobre la persona moral), de manera que haya transparencia sobre las operaciones de las empresas mercantiles incluyendo la de sus accionistas, ya que México no cumplía con tales características. Por lo que se advirtió que los motivos del legislador que dieron origen a la reforma y adición de los párrafos segundo y tercero del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, fueron en esencia la búsqueda de regularidad lícita de las operaciones de las personas morales, sin que dicha obligación significara costos para las empresas, al ser un sistema gratuito y estar disponible las veinticuatro horas; circunstancias que justifican la reforma, ya que no sólo beneficia directamente a los involucrados, sino a la población en general, al permitir un mayor control para la prevención de actos ilícitos.

h. Respecto al argumento de que se imponen sin motivo obligaciones adicionales para el administrador único, el mismo se estima infundado en el entendido de que dicho acto es uno de mera molestia que sólo implica aportar información, para cumplir con los fines pretendidos por el legislador, que obedecen a razones de orden público e interés social, y contrario a lo expuesto por la quejosa en otras legislaciones como la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, también se han hecho las adiciones respectivas bajo la misma lógica y operatividad que la reforma que combate.

i. Se estima igualmente infundado que la publicidad de los accionistas de la sociedad anónima ya se encontraba prevista, porque la quejosa no expone el precepto en el que según ya se obligaba a ello, sin que pueda asemejarse el registro de accionistas que la sociedad está obligada a llevar en su registro de acciones, porque ese registro es interno y no regulado por una institución pública.

j. Por ende, ante lo infundado de los conceptos de violación, el Juez resolvió negar el amparo y protección de la Justicia Federal.



21. **Revisión principal.** En su escrito de agravios la parte quejosa hace valer como agravios esencialmente lo siguiente:

a. La recurrente se agravia en un primer argumento con relación a que el juzgador no analizó los conceptos de violación y sólo se limitó a fundamentar y motivar su sentencia en transcripciones de la *ratio legis*, sin analizar si las mismas realmente son cumplidas por la Secretaría de Economía; además se limitó a una interpretación literal de lo establecido en la exposición de motivos por el legislador sin analizar la forma en que la autoridad competente está implementando la reforma, de modo que la sentencia no fue exhaustiva violando con ello los artículos 14 y 16 constitucionales.

b. Le agravia que el Juez realice una conjetura de los puntos que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) señaló debían establecer como estándares para la implementación de medidas legales para combatir el lavado de dinero, el financiamiento de terrorismo y otras amenazas relacionadas con el sistema financiero, razones que resume y de las que la recurrente observa que en ningún momento se incluye obligar a los gobernados a revelar información sensible de personas físicas, como lo pretende el legislador, por lo que es claro que su representada se encuentra ante una incertidumbre jurídica, cuestión que debió tomar en cuenta el juzgador y no lo hizo.

c. Y considerando las obligaciones que tienen los sujetos obligados en posesión de datos de particulares, se observa que no se consideró que tal y como se alegó en el concepto de violación no existe disposición que prevea la publicación de datos sensibles sin que los administradores únicos tengan ninguna sanción y, tampoco se tomó en cuenta la información que se proporcionó de la página web de la Secretaría de Economía cuyo URL es <https://psm.economia.gob.mx> en la que se puede verificar que el sistema es carente de cualquier tipo de protección de los datos sensibles que contienen los avisos de inscripciones en el registro de acciones, por lo que resulta procedente que se revoque la sentencia recurrida, porque esta cuestión no fue analizada.

d. En el segundo agravio se duele que el juzgador realizó un estudio vago en torno a la violación del derecho a la igualdad que fue alegado, lo que com-



prueba la falta de exhaustividad, por lo que insiste que debe considerarse que el legislador federal sólo creó esa obligación para sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada, además que el escueto razonamiento que ofrece el juzgador no explica porqué sólo es debido a la composición de la sociedad anónima, porque si bien otras sociedades tienen distintas formas en las que se pueden crear, en todas se conforman por socios y accionistas; por consiguiente todas tienen aportación de dinero de socios lo que puede, sin duda alguna, provocar los ilícitos que se tratan prevenir. Lo que demuestra que el Juez sólo se enfocó en la forma en que podía declarar constitucional el precepto, por lo que lo procedente es que se revoque la sentencia recurrida a fin de que estudie y garantice el trato igualitario al que tiene derecho la quejosa. Por lo que insiste que la recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), no distingue entre los tipos de sociedades, y la recomendación se refiere a toda aquella sociedad en que exista la posibilidad de que sean utilizadas para el lavado de activos o financiamiento del terrorismo, por lo que no era válido que el legislador hiciera la diferenciación en la reforma impugnada.

**22. Revisión adhesiva:** En su escrito de agravios la autoridad recurrente adhesiva, formula como agravios esencialmente los siguientes:

a. Señala que la sentencia que niega el amparo es legal, porque contrario lo que alega la quejosa se analizaron todos los aspectos del amparo y está revestida de congruencia y exhaustividad.

b. Precisa también, que como no hubo agravios en contra de los actos sobreesidos, éstos deben quedar firmes, y sólo para corroborarlo elabora argumentos en torno a la inexistencia de los actos y a la falta de interés jurídico para impugnar la constitucionalidad del artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

c. Y respecto al artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, agrega que tampoco se demuestra el interés jurídico porque no se acreditó que la quejosa hubiere celebrado actos jurídicos mediante los cuales haya inscrito en sus libros o registros a socios, ni mucho menos que en los citados registros haya inscrito la transmisión de acciones, por lo que ante la falta de los medios de prueba para acreditar el interés jurídico, debe sobreeserse, sin que sea óbice que en la demanda de amparo la quejosa manifieste que es sujeta de aplicación



del precepto impugnado, porque para ello no basta su escritura constitutiva, sino que debió aportar mayores pruebas.

d. En el segundo agravio, si bien insiste en que la sentencia recurrida es legal, que el Juez debió analizar las causas de improcedencia desde un enfoque distinto en el sentido al considerado como el de tratarse de una norma autoaplicativa, porque en el caso la quejosa debió demostrar y acreditar el interés jurídico, porque la simple entrada en vigor no demuestra la afectación, de manera que se debió considerar que la norma reclamada es de carácter heteroaplicativa, porque resulta necesario que las hipótesis normativas se realicen para que el precepto, en su caso, irroque un perjuicio a la quejosa y sea procedente el amparo.

e. Agrega como causa de improcedencia que el decreto que contiene la reforma combatida fue consentido porque se publicó el catorce de junio de dos mil dieciocho y se señaló que entraría en vigor a los seis meses siguientes a su publicación, es decir el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, luego si la demanda se interpuso hasta el veintinueve de enero de dos mil diecinueve, es claro que el plazo de treinta días para la interposición del amparo transcurrió en exceso, por lo que la quejosa consintió tácitamente la ley reclamada y, por ende, debe sobreseerse la demanda de amparo.

f. En el tercer agravio, la autoridad alega que los agravios formulados en el recurso de revisión principal resultan inoperantes porque en ellos no se controvierten todos los puntos y razones que ofreció el juzgador para negar el amparo y como en la revisión no se puede hacer un estudio oficioso, entonces las razones de la negativa de amparo deben permanecer intocadas y con ello confirmar en sus términos la sentencia recurrida, aunado que el artículo reclamado resulta constitucional por las razones que se expresan en la sentencia del Juez Federal.

23. Por cuanto a las consideraciones de la sentencia del Tribunal Colegiado en las que remite a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la revisión del juicio de amparo, éstas consistieron en lo siguiente:

a. En primer término, analizó las causas de improcedencia que fueron formuladas por las autoridades responsables y que no fueron materia de estudio por el juzgador federal. En las cuales se adujo que se actualiza la causa de improcedencia que deriva del artículo 61, fracciones XII y XXIII, en relación con los





diversos 5, fracción I, y 107, fracción I, ambos a contrario sensu, todos de la Ley de Amparo,<sup>17</sup> porque la quejosa reclama el decreto que contiene la norma impugnada como autoaplicativa; sin embargo, —a decir de las responsables—, el precepto tildado de inconstitucional tiene el carácter de heteroaplicativo, pues con su simple entrada en vigor no sujeta a la hipótesis que contiene, sino que requiere la realización de una conducta por parte de la quejosa, consistente en la inscripción en sus registros de actos jurídicos que se relacionen con ella, para posteriormente, publicar el aviso en el sistema electrónico establecido para tal fin; por tanto, por su sola expedición no causa perjuicio, sino que requiere de un acto concreto de aplicación, y de ahí que se actualice la causa de improcedencia invocada. La cual calificó de infundada porque al analizar la norma reclamada se advirtió que tiene el carácter de autoaplicativa, pues con su sola vigencia impone a las sociedades anónimas la obligación de publicar en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía un aviso que contenga el nom-

<sup>17</sup> "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.—El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.—El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.— Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ... XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; XIII. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento."

"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; ..."



bre, nacionalidad y domicilio de cada uno de los socios, y de las inscripciones de las transmisiones de las acciones que se efectúen.

b. Así también, analizó la alegada causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracciones XIV y XXIII, en relación con los artículos 17, fracción I y 18 de la Ley de Amparo, toda vez que el amparo se presentó fuera del término legal de treinta días, por lo que la quejosa consintió el acto reclamado, la cual calificó de infundada porque si bien de acuerdo con el transitorio único del decreto en el que se reformó la ley reclamada ésta entró en vigor seis meses posteriores a su publicación, contados a partir del día siguiente de esa fecha, que fue el quince de junio de dos mil dieciocho; por lo que entró en vigor el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.

Por tal razón, se sostuvo que el plazo de treinta días para instar el juicio constitucional comenzó a computarse el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, dado que el quince del mismo mes y año –fecha en que entró en vigor el decreto– fue sábado y, por ende, inhábil en términos de lo que dispone el artículo 19 de la Ley de Amparo; por tanto, el plazo de treinta días que señala el artículo 17, fracción I, del mismo ordenamiento legal feneció el veintinueve de enero de dos mil diecinueve. Por tanto, si la demanda de amparo se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, el veintinueve de enero de esa anualidad, es evidente que fue oportuna y, por ende, resulta infundada la causa de improcedencia.

c. Así también, consideró que quedaba firme el sobreseimiento respecto del artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, sin obstar el agravio identificado como segundo, porque la afirmación de combatir el considerando quinto, no se advierte que del contenido esté dirigido a combatir las razones del sobreseimiento.

d. Posteriormente, el Colegiado al no advertir otra cuestión necesaria y previa al estudio de fondo, determinó que debía remitir la revisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de que se reasuma la jurisdicción originaria en tanto subsiste el problema de constitucionalidad planteado en relación con el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y dado que sobre el tema no existe jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni alguna otra que pudiera aplicarse de manera analógica o trate el tema de manera genérica, así que ordenó el envío de los autos a este Alto Tribunal.



24. **Delimitación de la materia de análisis de la presente revisión.** A fin de atender a la materia de análisis competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conviene delimitar la cuestión de constitucionalidad que subsiste como materia de la presente revisión, de los antecedentes referidos en los anteriores párrafos, el Tribunal Colegiado que conoció del asunto dejó a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal en torno al tema de constitucionalidad planteado en la demanda de amparo, con fundamento en los puntos segundo, fracción III, cuarto, fracción I, inciso A), aplicado a contrario sensu y noveno, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013 emitido el trece de mayo de dos mil trece por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiuno del citado mes y año.

25. Aunado a que el Tribunal Colegiado precisó que no constituía materia de la revisión el sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito, respecto de lo resuelto en el considerando quinto relativo a la impugnación del artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y en efecto se advierte que al respecto no fueron formulados argumentos en vía de agravios.

26. Además, queda de manifiesto que las causas de improcedencia formuladas por las autoridades responsables ya fueron en su totalidad analizadas y desestimadas, tanto por el Juez de Distrito, así como por el Tribunal Colegiado de Circuito, lo que se estima así de la revisión a las constancias de autos del juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, se verifica que sí se atendió al estudio de las causas de improcedencia y sobreseimiento formuladas por la Cámara de Senadores, respecto a la falta de afectación al interés jurídico de la quejosa por la mera discusión, votación y aprobación del decreto impugnado, así como lo alegado por la Secretaría de Economía en representación del presidente de la República, respecto a que la quejosa no reclama una norma general sino un acto declarativo de carácter consumado que no provoca lesión a sus intereses, así como lo que reclama no constituye una norma general sino publicaciones insertadas en un sistema electrónico en las que el presidente de la República no tiene participación alguna.



27. Porque al analizar el Tribunal Colegiado y el Juez de Distrito la causal con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 5o., fracción II y 107, fracción I, de esa ley relativo a si la norma reclamada requería o no de un acto concreto de aplicación al ser de naturaleza heteroaplicativa, se desestimó la misma bajo el razonamiento que responde a esas alegaciones precisamente en el sentido de que la norma al ser de naturaleza autoaplicativa causa inmediato perjuicio a la sociedad quejosa con su mera entrada en vigor; de ahí que se considera que sí constituye una norma general, no requiere de un acto de aplicación, ni constituye un mero acto declarativo, porque se afectan el interés jurídico del destinatario de la norma, es decir, que sí causa perjuicio a la quejosa, por lo que se corrobora que se agotó el estudio de las causas de improcedencia alegadas de acuerdo a como se corrobora en el siguiente cuadro analítico:

Autoridad responsable:	Causales de improcedencia:	Estudio	Constancias
Secretaría de Economía y director general de Normatividad Mercantil	Por no tener el carácter de autoridad ejecutora la Secretaría de Economía. Artículo 61, fracción XIII, en relación con el artículo 5o. de la Ley de Amparo.	Juez de Distrito determina sobreseer por dichos actos ante la negativa de existencia de las autoridades responsables, estudio realizado por el Juez de Distrito en el considerando tercero de la sentencia de amparo.	Informe justificado a foja 107 del cuaderno de amparo *****.
Secretaría de Economía y en representación del presidente de la República	Falta de afectación al interés jurídico de la quejosa.  Artículos 61, fracción XII y 63, fracción V, de la Ley de Amparo.	Falta de interés jurídico parcialmente fundada por lo que hace al artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Considerando quinto de la sentencia de amparo.	Informe justificado a fojas 75 a 106 del juicio de amparo *****.



<p>La norma reclamada es un mero acto declarativo y no constitutivo y, por tanto, no provoca lesión a los intereses de la quejosa, ya que por su naturaleza es un acto declarativo consumado.</p> <p>Artículos 61, fracción XII y 63, fracción V, de la Ley de Amparo.</p>	<p>Se estudia al analizar la causal con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 5o., fracción II y 107, fracción I, de esa ley.</p>	<p>Informe justificado a fojas 78 a 80 del juicio de amparo *****.</p>
<p>Los actos reclamados no son normas de carácter general sino publicaciones insertadas en el sistema electrónico de publicaciones de las sociedades mercantiles y, por ende, el presidente de la República no tiene el carácter de autoridad responsable.</p> <p>Artículos 61, fracción XXII, en relación con el 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.</p>	<p>Se estudia al analizar la causal con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 5, fracción II y 107, fracción I, de esa ley.</p>	<p>Informe justificado a foja 81 del juicio de amparo *****.</p>
<p>La norma reclamada es de carácter heteroaplicativo</p>	<p>Infundado que sea una norma de carácter heteroaplicativo, porque desde su entrada en vigor impone a la sociedad anónima la obligación</p>	<p>Recurso de revisión a fojas 38 a 54 del amparo en revisión 197/2019.</p>



		<p>Artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 5o., fracción II y 107, fracción I, de esa ley.</p>	<p>de publicar en el sistema electrónico. Estudio en el considerando quinto de la resolución del Colegiado.</p>	
		<p>La quejosa consintió por el transcurso del tiempo la norma reclamada.</p> <p>Artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.</p>	<p>Es infundado, en tanto la norma entró en vigor seis meses posteriores a su publicación, luego el amparo fue oportuno. Considerando quinto de la resolución del Colegiado.</p>	
Cámara de Senadores	de	<p>La sola discusión del acto reclamado no causa afectación a los intereses de la quejosa, puesto que la culminación del proceso legislativo que se llevó a cabo en el Senado no deriva necesariamente en un perjuicio a la quejosa.</p> <p>Artículo 61, fracciones XXII y XVIII, en relación con la fracción II y V, del artículo 107 de la Ley de Amparo.</p>	<p>Se estudia al analizar la causal con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 5o., fracción II y 107, fracción I, de esa ley.</p>	<p>Informe justificado a fojas 71 a 72 del cuaderno de amparo *****.</p>
Cámara de Diputados	de	<p>Falta de afectación a los intereses de la quejosa, fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.</p>	<p>Falta de interés jurídico parcialmente fundada por lo que hace al artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Considerando quinto de la sentencia de amparo.</p>	<p>Informe justificado a foja 68 del juicio de amparo *****.</p>



28. En suma, ante la firmeza del sobreseimiento decretado, la materia de análisis de la presente revisión consiste en analizar únicamente si el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es o no contrario a los artículos 1o., 6o., 14 y 16 de la Constitución Federal, para lo cual es primero necesario verificar si la eficiencia de los argumentos formulados en vía de agravios, esto es, si estos argumentos combaten frontalmente los razonamientos y consideraciones por los cuales el juzgador federal consideró que la norma reclamada es acorde al marco constitucional.

## VII. Estudio de fondo

29. Una vez analizadas en su totalidad las argumentaciones vertidas en vía de agravios por la sociedad recurrente, se encuentra que todas ellas resultan inoperantes por las razones y motivos que a continuación se explican.

30. Primeramente, contrario a los agravios en los que la sociedad recurrente alega falta de exhaustividad, esta Primera Sala advierte de la simple lectura de la sentencia recurrida que el juzgador federal analizó en su totalidad los argumentos formulados vía conceptos de violación, además que la conjetura respecto a los puntos del Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI, fueron referidos precisamente con la intención de responder al concepto de violación formulado por la sociedad recurrente en el que alegó no existía una justificación para que el legislador emitiera la norma reclamada y con ello impusiera un requisito adicional a las sociedades anónimas.

31. Además, debe señalarse que es inoperante el motivo de agravio en el que la recurrente basa la incorrección del estudio de constitucionalidad *–re-señado con el inciso a)* del párrafo 21 de esta resolución, bajo el argumento de que la Juez Federal no analizó si la Secretaría de Economía, como responsable del Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles en que deben realizarse las publicaciones previstas en el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, efectivamente, puso en práctica las previsiones en materia de protección de datos descritas en el párrafo tercero del artículo en comento, para garantizar su derecho a la privacidad.

32. Tales argumentos deben desestimarse, en tanto que la omisión atribuida al Juez Federal consiste solamente en evidenciar una incorrección en la



forma en que la Secretaría de Economía publicó en su página de Internet ciertos datos en el registro de acciones, los cuales –desde su punto de vista– deberían contar con la protección de datos sensibles. A partir de lo anterior, propone la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; sin embargo, se aprecia que esas manifestaciones parten de la situación y apreciación particular de la inconforme, y no derivan de las características propias de la disposición normativa reclamada, razones por las que los argumentos devienen inoperantes, pues además no consisten en un argumento de constitucionalidad. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala, cuyo criterio se comparte, que establece: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA."<sup>18</sup>

33. Cabe recordar, que el objeto de análisis del juicio de amparo únicamente se concretó al análisis de la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, con motivo de la adición del segundo y tercer párrafos, mediante decreto publicado el catorce de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación; y no, aunque fuera reclamado inicialmente, algún acto de ejecución de la disposición normativa en comento.

34. Efectivamente, del análisis de la sentencia recurrida se advierte que, en el apartado relativo a la existencia de los actos reclamados, la Juez Federal determinó que debía sobreseerse en el juicio de amparo, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, respecto de los actos atribuidos a la Secretaría de Economía y del director general de Normatividad Mercantil de dicha Secretaría; particularmente, la ejecución de los artículos 73 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Ello, al advertir que la quejosa reclamaba la inconstitucionalidad de los artículos 73 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercanti-

<sup>18</sup> Localización: [J]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 43, 2a./J. 88/2003, «con número de registro digital: 183118» cuyo texto establece lo siguiente: "Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley."





les en su carácter de normas autoaplicativas, sin que pudiera derivarse un acto de ejecución tendiente a cristalizarse, pues, no advertía algún acto encaminado a efectuar el trámite para dar de alta el aviso en el Sistema Electrónico de la Secretaría de Economía que se impugnaba.

35. Por otro lado, tuvo como actos reclamados aquellos atribuidos al presidente de la República, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en relación con los actos legislativos que culminaron con la adición a los artículos 73 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

36. Debe hacerse notar que, durante el apartado en el cual estudió las causales de improcedencia, el Juez de Distrito advirtió que no era procedente realizar el estudio de constitucionalidad respecto del artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, debido a que la parte quejosa no había justificado encontrarse en el supuesto de dicho precepto legal; esto es, no acreditó ser afectada, o bien, destinataria de dicha disposición, siendo que ésta se refiere a las obligaciones aplicables a las sociedades de responsabilidad limitada, previstas en dicha legislación, cuando la persona moral de la que se trata se constituyó como una sociedad anónima de capital variable.

37. Una vez desestimadas las diversas causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables, el juzgador federal determinó que única y exclusivamente procedía analizar los conceptos de violación dirigidos a evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

38. Por su parte, el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del recurso de revisión que ahora nos ocupa, lo remitió para conocimiento de este Alto Tribunal, advirtiendo que la recurrente no formuló motivo de agravio tendiente a desvirtuar la actualización de las causales de improcedencia identificadas por la Juez de Distrito; por lo que concluyó que debía quedar firme el sobreseimiento en relación con los actos reclamados a la Secretaría de Economía y del director general de Normatividad Mercantil de dicha Secretaría; así como el decretado respecto del artículo 73 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

39. De la reseña anterior, se advierte que el juicio de amparo indirecto en contra del cual se interpuso el recurso de revisión tuvo como único objeto de



estudio, analizar la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, con motivo de las adiciones publicadas el catorce de junio de dos mil dieciocho; aunado a que sobre esa norma se advirtió que la disposición se impugnaba dada su naturaleza autoaplicativa, esto es, que las obligaciones incluidas en esta disposición no requerían de un acto de aplicación para su cumplimiento, y toda vez que la quejosa acreditó encontrarse en el supuesto material de aplicación de la norma.

40. De modo que, resulta patente la inoperancia del motivo de agravio identificado con el inciso a), sintetizado en el párrafo 21, en virtud de que propone el análisis de constitucionalidad con base en circunstancias particulares, consistentes en que el sistema electrónico a que se refiere el artículo impugnado, no se ha implementado siguiendo las pautas establecidas en éste para salvaguardar sus derechos de privacidad, como sujeto cuyos datos se incluyen en dicho registro. Ello, máxime que el artículo se impugnó con motivo de su entrada en vigor, y dada su naturaleza autoaplicativa exclusivamente, de ahí que al no haberse tenido por reclamado algún acto de ejecución que derivara de ésta, tampoco resultaba exigible su estudio al Juez Federal al dictar la sentencia en el juicio de amparo indirecto que se recurre precisamente por la naturaleza autoaplicativa de la norma.

41. Misma calificativa merece el agravio reseñado con los incisos b) y c) del párrafo 21, en los que la recurrente insiste en que el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles es violatorio del derecho a la protección de datos personales.

42. Lo anterior es así, en virtud de que la recurrente reitera el planteamiento desarrollado en su demanda de amparo, con relación a que el artículo impugnado implica que el administrador único y/o presidente del Consejo de Administración de las sociedades anónimas *divulgue* información perteneciente a los accionistas de la sociedad, la cual es materia de protección constitucional. A su juicio, no existe razón para que dicha información sea conocida por el público en general, ajenas a las autoridades responsables del registro electrónico previsto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio.

43. Sin embargo, no combate frontalmente todas las consideraciones que tuvo en cuenta la Juez Federal para declarar constitucional el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.



44. Efectivamente, en la sentencia recurrida se consideró que, contrariamente a lo afirmado por la parte quejosa, el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, al señalar en su párrafo segundo, que deberá inscribirse en el sistema electrónico que establezca la Secretaría de Economía Federal; no puede reputarse como un acto en que el sujeto obligado a aportar la información se encuentre divulgando la información de los accionistas frente al público en general. En cambio, se trata de un acto que lleva a cabo el sujeto obligado frente a la autoridad competente para inscribir la información referente a la transmisión de acciones relativas a la persona moral constituida como sociedad anónima de capital variable; información que, desde el momento en que es inscrita, se encuentra sujeta a lo previsto en el párrafo tercero de la misma disposición impugnada.

45. Ello, pues se advertía que el párrafo segundo del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que la Secretaría de Economía se asegurará que el nombre, nacionalidad y el domicilio del accionista contenido en el aviso se mantenga confidencial, salvo los casos en que dicha información sea solicitada por autoridades judiciales o administrativas cuando ésta sea necesaria para el ejercicio de sus atribuciones en términos de la legislación correspondiente.

46. En este sentido, si el motivo de agravio de la recurrente se dirige a reiterar que existe una vulneración al derecho a la privacidad de los datos personales, en tanto que la obligación contenida en el párrafo segundo del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles implica que el administrador único y/o presidente del Consejo de Administración está obligado a divulgar información sensible de los accionistas; sin combatir las razones que tuvo en cuenta la Juez Federal para declarar la constitucionalidad del precepto impugnado, en el sentido de que la inscripción de accionistas en el registro de acciones de la sociedad, no se realizaba ante el público general, sino que ello se encontraba regulado por lo dispuesto en el párrafo tercero de esa misma disposición, con lo que se garantizaba el resguardo de los derechos de secrecía y privacidad de los datos personales de los particulares; es claro que sus argumentos resultan inoperantes.

47. Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias sustentadas por este Máximo Tribunal de la Nación, de rubros siguientes: "AGRAVIOS INOPE-



RANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."<sup>19</sup> y "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."<sup>20</sup>

48. Por último, resulta igualmente inoperante el agravio sintetizado en el inciso d) del párrafo 21 de esta resolución, en que la recurrente refiere que el análisis de la igualdad de trato, emprendido por la Juez de Distrito resulta vago, al señalar que la recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), no distingue entre los tipos de sociedades, siendo que se refería a toda aquella

<sup>19</sup> Jurisprudencia 1a./J. 85/2008, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 144, «con número de registro digital: 169004» cuyo texto dispone: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que una de las modalidades de la inoperancia de los agravios radica en la repetición de los argumentos vertidos en los conceptos de violación. Al respecto, conviene aclarar que si bien una mera repetición, o incluso un abundamiento en las razones referidas en los conceptos de violación, pueden originar la inoperancia, para que ello esté justificado es menester que con dicha repetición o abundamiento no se combatan las consideraciones de la sentencia del Juez de Distrito. Este matiz es necesario porque puede darse el caso de que el quejoso insista en sus razones y las presente de tal modo que supongan una genuina contradicción de los argumentos del fallo. En tal hipótesis la autoridad revisora tendría que advertir una argumentación del Juez de amparo poco sólida que pudiera derrotarse con un perfeccionamiento de los argumentos planteados *ab initio* en la demanda. Sin embargo, también puede suceder que la repetición o abundamiento de los conceptos de violación no sea más que un mero intento de llevar sustancia a la revisión, siendo que las razones sostenidas tanto en los conceptos de violación como en los agravios ya fueron plenamente respondidas por el juzgador. En estos casos, la autoridad revisora debe cerciorarse de que el fallo recurrido presenta una argumentación completa que ha contestado adecuadamente todos los planteamientos de la demanda de amparo, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, para estar en aptitud de declarar la inoperancia de los agravios al concluir que aun cuando el recurrente intenta abundar o profundizar sus conceptos de violación, con ello no combate la *ratio decidendi* del fallo recurrido."

<sup>20</sup> Jurisprudencia 2a./J. 109/2009, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 77, «con número de registro digital: 166748» que señala: "Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, son inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida."



sociedad en que exista la posibilidad de que sean utilizadas para el lavado de activos o financiamiento del terrorismo, por lo que no era válido que el legislador hiciera la diferenciación en la reforma impugnada. Ello es así, en tanto que con dichos argumentos la inconforme tampoco combate las consideraciones en que se apoyó la sentencia recurrida.

49. En efecto, en dicho fallo, se sostuvo que eran infundados los conceptos de violación expresados por la quejosa, en lo atinente a que el legislador impuso obligaciones adicionales sin motivo, en relación con las exigencias para los distintos tipos de sociedades vinculadas con la Ley del Mercado de Valores y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que pueden incurrir en lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva, lo que generaba un trato es (sic) desproporcional.

50. Preciso que la publicación en el sistema electrónico de publicaciones mercantiles constituye una tarea para el usuario, entendido como la persona autorizada por el representante legal de la persona moral para realizar operaciones en el portal, que sólo implica una obligación de aportar información, que acorde a la exposición de motivos de la reforma legal, busca la regularidad y licitud de las operaciones que realicen las sociedades anónimas, como actos y deberes encaminados a dotar de mecanismos de información; mecanismos que guardan secrecía de divulgación y que sólo en casos justipreciables de autoridades judiciales o administrativas se les proporcionará, lo que es una cuestión de orden público y de interés social.

51. Aunado a ello, se indicó que tanto la Ley del Mercado de Valores, como la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, han sufrido adiciones respectivas como se desprende de las publicaciones realizadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete y veintidós de marzo de dos mil diecinueve, mismas que atienden precisamente las recomendaciones hechas por el Grupo de Acción Financiera, como organismo intergubernamental que fija los estándares internacionales en materia de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita. De ahí que, como en tales normas también se implementaron los mecanismos a fin de atender la recomendación del Grupo de Acción Financiera, resultaba evidente que no se actualizaba un trato distinto para las sociedades anónimas.



52. En tal virtud, si el recurrente se concreta a sostener que el análisis de la igualdad de trato, emprendido por la Juez de Distrito resulta vago, pues la recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), no distingue entre los tipos de sociedades, por lo que no era válido que el legislador hiciera la diferenciación en la reforma impugnada; sin embargo, no controvierte la determinación que tuvo en cuenta el Juez Federal en el sentido de que: 1) no existe un trato diferenciado debido a que la publicación en el sistema electrónico sólo implica la obligación del representante legal de aportar información, no de divulgarla, y por otro lado, 2) porque tanto la Ley del Mercado de Valores, como la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, han atendido puntualmente las recomendaciones aludidas, por lo que al no aplicarse exclusivamente a las sociedades anónimas, no se actualiza un trato diferenciado; es claro que sus agravios resultan inoperantes.

53. Sirve de apoyo la jurisprudencia sustentada por la extinta Tercera Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro establece: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA Y NO SE DA NINGUNO DE LOS SUPUESTOS DE SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS MISMOS."<sup>21</sup>

54. No obstante, a mayor abundamiento, aun en el supuesto hipotético de que la contestación al planteamiento desarrollado en su concepto de violación en torno al principio de igualdad hubiera resultado genérica, de cualquier forma, ello resultaría insuficiente para concederle la protección constitucional, en virtud de que el análisis pretendido por la sociedad quejosa no resultaba siquiera procedente en el caso en concreto.

<sup>21</sup> Jurisprudencia 3a. 30, publicada en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, página 277, «con número de registro digital: 207328» cuyo texto dispone: "Si en la sentencia recurrida el Juez de Distrito expone diversas consideraciones para sobreeser en el juicio y negar el amparo solicitado respecto de los actos reclamados de las distintas autoridades señaladas como responsables en la demanda de garantías, y en el recurso interpuesto lejos de combatir la totalidad de esas consideraciones el recurrente se concreta a esgrimir una serie de razonamientos, sin impugnar directamente los argumentos expuestos por el juzgador para apoyar su fallo, sus agravios resultan inoperantes; siempre y cuando no se dé ninguno de los supuestos de suplencia de la deficiencia de los mismos, que prevé el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, pues de lo contrario, habría que suplir esa deficiencia, pasando por alto la inoperancia referida."



55. Efectivamente, aun considerando que existió vaguedad en la respuesta otorgada por la Juez Federal, pues sólo refirió que las legislaciones citadas habían sido reformadas con la finalidad de cumplir con las propias recomendaciones en comento,<sup>22</sup> sin precisar en qué disposiciones legales se habían previsto obligaciones análogas a las previstas en el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en relación con las sociedades anónimas; lo cierto es que no era procedente el análisis de constitucionalidad del artículo impugnado en el presente asunto, a partir de un análisis de igualdad entre las obligaciones aplicables a las sociedades anónimas, en contraste con los regímenes aplicables a las demás sociedades a las que se les reconoce personalidad en el sistema jurídico mexicano.

56. A efecto de evidenciar dicha improcedencia, se estima imperioso acudir a la doctrina desarrollada por este Alto Tribunal con relación al alcance del principio de igualdad. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos criterios que el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo.

57. Esto es, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio 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.<sup>23</sup>

58. En este sentido, se ha entendido que existe una vulneración al principio de igualdad, ante un tratamiento que resulte discriminatorio respecto del

<sup>22</sup> El juzgador refirió que lo anterior se había materializado mediante publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete y veintidós de marzo de dos mil diecinueve.

<sup>23</sup> Lo anterior en términos de la Jurisprudencia 1a./J. 81/2004, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.". Localización: [J], Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, página 99 «con número de registro digital: 180345».



ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución; en el entendido que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.<sup>24</sup>

59. Bajo esa perspectiva, es posible afirmar que no es procedente analizar la constitucionalidad del artículo impugnado en el presente asunto, a partir de un análisis de igualdad entre las obligaciones aplicables a las sociedades anónimas, en contraste con los regímenes aplicables a las demás sociedades a las que se les reconoce personalidad en el sistema jurídico mexicano; ya que como se refirió en el fallo recurrido, el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles no resulta violatorio del derecho de privacidad, al establecer la obligación de registrar las transacciones que se efectúen en el sistema electrónico previsto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio, en tanto la inscripción en sí misma no involucra una divulgación de los datos personales de los socios o accionistas que forman parte de las sociedades anónimas.

60. De modo que si la norma que se impugna no involucra una restricción a algún derecho fundamental, es evidente que no resulta procedente atender el estudio propuesto por la recurrente, a fin de revisar el marco jurídico aplicable a las distintas sociedades susceptibles de realizar las actividades económicas sobre las cuales se pretende incidir; pues el análisis de igualdad requiere necesariamente que la distinción de trato incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente; lo que no ocurre en el presente caso.

61. Aunado a lo anterior, debe señalarse que si bien la Primera Sala de este Alto Tribunal ha acudido en diversos precedentes<sup>25</sup> a las recomendaciones

<sup>24</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.". Localización: [J], Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112 «con número de registro digital: 2012594».

<sup>25</sup> Se hace referencia a los amparos en revisión 11/2015, resuelto por unanimidad de cinco votos en sesión de veintidós de abril de dos mil quince; 174/2016, resuelto por unanimidad de cinco votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis; 567/2015, resuelto por unanimidad de





emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional que refiere la parte recurrente; lo cierto, es que la remisión a éstas se ha considerado necesaria, tratándose del estudio de constitucionalidad de ciertas disposiciones legales, respecto de las cuales se ha identificado la restricción a un derecho fundamental, y ante lo cual corresponde efectuar un análisis de proporcionalidad que permita distinguir si la disposición legal persigue una finalidad constitucionalmente legítima y admisible. Supuesto ante el cual resulta imprescindible revisar si los objetivos o finalidades del legislador resultan constitucionalmente relevantes.

62. En ese sentido, las recomendaciones a las que se hace referencia no tienen el alcance que pretende otorgarles la recurrente, porque si bien la reforma al artículo ahora impugnado ciertamente se encuentra directamente vinculada con la necesidad de prevenir la comisión de los delitos relacionados con recursos de procedencia ilícita en los términos que ha recomendado el organismo intergubernamental del cual el Estado Mexicano es parte; lo cierto es que dicho documento no puede utilizarse de estándar para revisar la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, bajo el argumento de que dicho ordenamiento no facultaba al legislador federal para regular de cierta forma los alcances de las recomendaciones.

63. Derivado de lo anterior, resulta patente la insuficiencia del planteamiento para provocar la inconstitucionalidad de la disposición que se reclama, pues el examen de regularidad constitucional de una norma general tiene por objeto la confrontación del texto legal con el contenido de los principios constitucionales (en sentido amplio, de fuente interna e internacional), pero no con instrumentos de naturaleza internacional cuyo contenido no versa de manera directa sobre derechos humanos (por no fijar las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano).<sup>26</sup>

---

cinco votos en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil quince; 1000/2014, resuelto por unanimidad de cinco votos en sesión de siete de octubre de dos mil quince; y 104/2015, resuelto por unanimidad de cinco votos en sesión de veinte de mayo de dos mil quince.

<sup>26</sup> Es ilustrativa de lo anterior, en lo conducente y por analogía de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2014 (10a.), de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 94, con número de registro digital: 2006223 cuyos título, subtítulo y texto establecen: "CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL,



64. Similares consideraciones fueron sostenidas por esta Primera Sala al resolver los amparos en revisión 884/2019,<sup>27</sup> 778/2019,<sup>28</sup> 878/2019<sup>29</sup> y 260/2020.<sup>30</sup>

65. Por último, se precisa que en virtud de las conclusiones alcanzadas queda sin materia la revisión adhesiva interpuesta por la autoridad en tanto lo alegado en vía de agravios adhesivos en torno a la actualización de las causas de improcedencia ya fueron desestimadas, y porque en lo relativo al agravio formulado en el sentido de alegar que los agravios formulados por la recurrente

O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO. Mediante la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el Poder Constituyente Permanente, además de modificar el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, buscó introducir al texto constitucional el concepto de derechos humanos con toda su carga normativa, siendo una de sus implicaciones la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como elemento que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión en el amparo directo. Así las cosas, según se desprende de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una 'debida aplicación de la ley' a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente. No obstante, cuando la confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique la interpretación de una disposición normativa de una convención que, *prima facie*, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. Lo mismo debe decirse cuando se trate de la interpretación de una disposición convencional que a su



principal deben declararse inoperantes y así también en el que insiste en la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles ya que no es necesario su estudio dada la conclusión de inoperancia de los agravios de la revisión principal alcanzada ya por esta Primera Sala.

66. Además, ante la insubsistencia de temas de legalidad por los cuales reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del presente asunto, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida, negar a la sociedad quejosa el amparo solicitado y dejar sin materia la revisión adhesiva.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **\*\*\*\*\***, en contra del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en términos del apartado séptimo de la presente ejecutoria.

---

vez fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí –los criterios relacionales de creación de normas–, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano; es decir, el presente criterio no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios."

<sup>27</sup> Resuelto en sesión de cuatro de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los 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.

<sup>28</sup> Resuelto en sesión de seis de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>29</sup> Resuelto en sesión de veintisiete de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>30</sup> Resuelto en sesión de catorce de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los 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.



TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva.

**Notifíquese;** con testimonio de esta sentencia, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández; y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra 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; así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) y P./J. 22/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 129 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES. ES IMPROCEDENTE HACER EL ESTUDIO CUANDO SE ADUCE QUE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) VULNERAN EL DERECHO A LA IGUALDAD DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS.**

Hechos: Una sociedad anónima de capital variable promovió juicio de amparo en contra del Decreto por el que se adicionan diversas disposicio-



nes de la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de junio de dos mil dieciocho, en específico en contra del artículo 129, por considerar que vulneraba el derecho a la igualdad, al establecer ciertas obligaciones, relacionadas con la entrega de información de la estructura y tenencia accionaria para las sociedades anónimas, sin que dichas obligaciones se prevean para otras sociedades a las que el ordenamiento jurídico mexicano les reconoce personalidad. Además, la inconstitucionalidad que se planteó también se basa en que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en sus recomendaciones, no distinguió entre tipos de sociedades.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es improcedente analizar si el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles vulnera el derecho a la igualdad de las sociedades anónimas derivado del contraste entre las obligaciones establecidas para esas sociedades y las previstas para las demás sociedades a las que se les reconoce personalidad en el sistema jurídico mexicano, bajo el argumento de que el legislador federal no tenía facultades para regular de cierta forma los alcances de las recomendaciones emitidas por el GAFI.

**Justificación:** Las recomendaciones emitidas por el GAFI no tienen el alcance de utilizarse como estándar para revisar la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, ya que el examen de regularidad constitucional de una norma general tiene por objeto la confrontación del texto legal con el contenido de los principios constitucionales (en sentido amplio, de fuente interna e internacional), pero no con instrumentos de naturaleza internacional cuyo contenido no versa de manera directa sobre derechos humanos (por no fijar las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano).

#### **1a./J. 20/2021 (11a.)**

Amparo en revisión 776/2019. Optimuros, S.A. de C.V. 12 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.



Tesis de jurisprudencia 20/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHO DE ALIMENTOS (HABITACIÓN) DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD. ES DISTINTO DEL DERECHO DE USO QUE SUS PROGENITORES DEFIENDEN EN UN JUICIO DE TERMINACIÓN DE CONTRATO DE COMODATO RESPECTO DEL INMUEBLE DONDE HABITAN, POR LO QUE EN DICHO JUICIO NO PROCEDE ANALIZAR EL ASUNTO A LA LUZ DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 758/2020. 19 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIAS: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ Y KARINA CASTILLO FLORES.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión virtual de **diecinueve de mayo de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 758/2020, interpuesto por los terceros interesados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en contra de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.

La cuestión jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar, en caso de que se cumplan los requisitos de procedencia, si en la litis de un juicio civil sobre terminación de un contrato de comodato respecto de un inmueble, el interés superior de la infancia



y los derechos fundamentales de las personas menores de edad a la vivienda digna, a su estabilidad y a su integridad personal tienen o no alguna incidencia en tal supuesto, para que deban ser ponderados oficiosamente por las autoridades jurisdiccionales en la resolución de la contienda.

## I. ANTECEDENTES

1. La señora \*\*\*\*\* adquirió por contrato de compraventa un bien inmueble ubicado en la calle \*\*\*\*\*, número \*\*\*\*\*, en la colonia Roma, alcaldía Cuauhtémoc, en la Ciudad de México.<sup>1</sup>

2. Posteriormente, el seis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, la señora \*\*\*\*\* celebró un contrato de comodato verbal con su hijo \*\*\*\*\* y su nuera, \*\*\*\*\*, para que éstos vivieran junto con sus dos hijas menores de edad, en la parte norte de la planta baja del mencionado inmueble.

3. El señor \*\*\*\*\* y su esposa quedaron obligados a la conservación del bien inmueble y a restituirlo íntegramente cuando se les solicitara, pues no se fijó en el contrato un plazo para el préstamo.

**4. Diligencias de jurisdicción voluntaria (\*\*\*\*\*).** La señora \*\*\*\*\* decidió que quería dar por terminado el contrato celebrado porque los comodatarios no conservaban el inmueble, además de que recibía maltrato de los demandados y de sus hijas, quienes constantemente la ofendían y le faltaban al respeto. Por estas razones, promovió diligencias de jurisdicción voluntaria para notificar a su hijo y a su nuera sobre su decisión. Transcurrido el plazo para el cumplimiento de la obligación, refirió que éstos se abstuvieron de hacer la devolución de inmueble.

**5. Juicio ordinario civil (\*\*\*\*\*).** El cinco de octubre de dos mil dieciocho, la señora \*\*\*\*\* demandó en la vía ordinaria civil la terminación del contrato de comodato verbal celebrado respecto del bien inmueble citado anteriormente; su desocupación y entrega; el pago de daños y perjuicios, y el pago de los gastos y costas.

<sup>1</sup> Información obtenida de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.



6. El trece de mayo de dos mil diecinueve, la Jueza Septuagésima Tercera de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, dictó sentencia en la que resolvió que la señora \*\*\*\*\* no acreditó su acción porque no probó, con las pruebas ofrecidas, la existencia de la relación contractual y, por lo tanto, absolvió al señor \*\*\*\*\* y a la señora \*\*\*\*\* de las prestaciones reclamadas.

7. **Apelación (\*\*\*\*\*).** Inconforme, la señora \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación. El veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, la Cuarta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México **confirmó** la sentencia impugnada y condenó en costas a la parte actora en ambas instancias.

8. **Juicio de amparo directo (\*\*\*\*\*).** Contra la sentencia dictada en apelación la señora \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo. En sus conceptos de violación argumentó, fundamentalmente, que la Sala responsable no se pronunció sobre todos los argumentos expuestos en el escrito del recurso de apelación y que realizó una indebida valoración de pruebas, además de que no analizó el caso con perspectiva de género.

9. De la demanda de amparo conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y la registró con el número de amparo directo \*\*\*\*\* . En sesión de once de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado emitió sentencia en la que consideró **fundados** los conceptos de violación. Al efecto, dijo que la autoridad responsable omitió analizar los agravios relacionados con la confesión de los demandados sobre la posesión del bien, así como las pruebas testimoniales con las que se acreditaba la existencia del contrato verbal de comodato del que se solicitó su terminación. Por lo tanto, **concedió** el amparo para el efecto de que la Sala responsable:

a. Dejara insubsistente la sentencia reclamada;

b. Emitiera otra en la que se atendieran los agravios planteados en el escrito del recurso de apelación en los que la quejosa adujo la indebida valoración de pruebas que realizó la Jueza de origen, y valorara los medios de prueba exhibidos, a efecto de que determinara de manera fundada y motivada si se acreditaba la existencia del contrato verbal de comodato y los elementos para su terminación.





**10. Recurso de revisión.** En desacuerdo, el veintinueve de enero de dos mil veinte, el señor \*\*\*\*\* y su esposa \*\*\*\*\* interpusieron recurso de revisión en el que señalaron que la señora \*\*\*\*\* no se encuentra en una situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, no era procedente que el asunto se juzgara con perspectiva de género; además de que el Tribunal Colegiado no privilegió el interés superior de la infancia sobre el derecho de la actora.

**11. Desechamiento.** Mediante acuerdo de siete de febrero de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal ordenó registrarlo como amparo directo en revisión 758/2020 y en el mismo proveído se desechó porque no subsistía un tema propiamente constitucional.

**12. Recurso de reclamación (expediente 610/2020).** Mediante escrito presentado el diez de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el señor \*\*\*\*\* y la señora \*\*\*\*\* interpusieron recurso de reclamación.

**13.** En sesión de uno de julio de dos mil veinte, la Primera Sala de este Alto Tribunal lo declaró **fundado** al considerar que subsiste un tema de constitucionalidad, toda vez que lo alegado por los recurrentes conlleva el análisis de una interpretación directa del interés superior de la infancia previsto en el artículo 4o. constitucional.<sup>2</sup>

**14. Admisión y turno.** Por acuerdo de la presidencia de este Alto Tribunal de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, se admitió a trámite el recurso de revisión, se radicó en el toca 758/2020, y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la elaboración del proyecto de resolución.

**15. Avocamiento.** El veintidós de enero de dos mil veintiuno, la presidenta de la Primera Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y envió los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

---

<sup>2</sup> Resuelto bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



## II. COMPETENCIA

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución Federal); 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como conforme al punto primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.<sup>3</sup>

## III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

17. Conforme al artículo 5, fracción III, de la Ley de Amparo el recurso de revisión se hizo valer por parte legitimada, pues en el juicio de amparo directo se les reconoció a los ahora recurrentes la calidad de terceros interesados.<sup>4</sup>

18. Por otro lado, en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo, el plazo de diez días para la presentación del recurso de revisión transcurrió del dieciséis al veintinueve de enero de dos mil veinte.<sup>5</sup> Dado que el recurso de revisión se interpuso el veintinueve de enero de dos mil veinte, éste se presentó **oportunamente**.

## IV. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

19. A fin de dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión, es imprescindible hacer referencia a los conceptos de violación, a las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios planteados.

<sup>3</sup> El recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado en un juicio de amparo directo en materia civil, lo cual es competencia exclusiva de esta Primera Sala y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>4</sup> "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: ...

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: ... b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso; ..."

<sup>5</sup> La resolución del Tribunal Colegiado fue dictada el once de diciembre de dos mil diecinueve, se notificó por lista a los terceros interesados el catorce de enero de dos mil veinte y surtió sus efectos al día hábil siguiente; es decir, el quince. No cuentan en dicho cómputo los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis por ser inhábiles.



**20. Demanda de amparo.** La señora \*\*\*\*\* expresó, en síntesis, los siguientes argumentos en sus conceptos de violación:

a) La sentencia reclamada es incongruente porque no atiende a lo expuesto en sus agravios expuestos en el recurso de apelación.

b) Las pruebas que ofreció en el juicio de terminación de contrato verbal de comodato, a saber, la confesional, testimonial, documental y la de presunción humana, no fueron analizadas con perspectiva de género, pues la Sala debió considerar que el contexto fáctico se da dentro de una relación familiar.

c) Los demandados son su hijo y su nuera quienes, en el mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, le pidieron que les diera permiso de vivir en la parte norte de la planta baja de su casa habitación, con el propósito de no pagar renta y poder ahorrar para comprar un departamento; a lo que ella accedió por tratarse de su hijo y les permitió vivir en esa área de la casa con sus dos primeras hijas entonces menores de edad sin fijar un plazo para ello. Actualmente su hijo y su nuera, ambos licenciados en derecho, tienen cuatro hijas, dos de ellas menores de edad, y ambos trabajan y obtienen recursos económicos.

d) En los hechos narró que lo que originó la acción de terminación del contrato fue que las partes no tienen una buena relación familiar. El hijo, la nuera y las nietas la insultan constantemente, mostrando su falta de agradecimiento pese a que no pagan renta. Por esa situación promovió diligencias de jurisdicción voluntaria para comunicarles su voluntad de dar por terminado el comodato, pero ellos se han negado a desocupar el inmueble.

e) La Sala responsable debió considerar que ella es una persona adulta mayor, con instrucción escolar de secundaria, que se dedicó a las labores del hogar y cuidado de sus hijos, que es divorciada y que no recibe alimentos por parte de su exmarido. Por lo tanto, la valoración probatoria debió atender a ese contexto familiar; analizarse con perspectiva de género; ser flexible y no exigir mayores cargas, haciendo una relación conjunta de todas las pruebas, ya que por su relación consanguínea con el demandado no se celebró el comodato por escrito.



f) La Sala omitió analizar los agravios en los que dijo que la Jueza de origen no analizó los hechos y realizó una indebida valoración de las pruebas con las que acredita la existencia del contrato de comodato que celebró con su hijo y su nuera.

**21. Sentencia del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado declaró **fundados** los conceptos de violación por las siguientes razones:

a) La autoridad responsable no analizó los agravios en los que la señora \*\*\*\*\* señaló que no se estudió la confesión realizada por los demandados respecto a que tienen la posesión del bien, así como que tampoco analizó las pruebas con las que se acreditó la existencia del contrato verbal de comodato, en virtud de que únicamente se limitó a reiterar la valoración realizada por la Jueza de origen.

b) Existe la presunción de tener por acreditada la relación contractual de comodato, en virtud de que los demandados tienen la posesión del inmueble a título gratuito y no justificaron ocuparlo en calidad de dueños como lo afirmaron. Además, la Sala responsable no tomó en cuenta que la falta de formalidad en la celebración del contrato obedeció a la relación filial entre las partes y a la confianza que había entre ellos. De igual forma, tampoco se valoró la confesión de los demandados de estar habitando el inmueble, sin acreditar los términos por lo que lo hacían, pese a que tenían la carga de probar su dicho.

c) Se omitió valorar que al desahogar las confesionales del señor \*\*\*\*\* y la señora \*\*\*\*\* manifestaron ser desempleados y refirieron como domicilio el bien materia del contrato de comodato, con lo que se evidencia que tienen la posesión del bien a título gratuito, lo que además se corrobora con las testimoniales del exesposo (padre del demandado) y la otra hija de la señora \*\*\*\*\* , quienes confirmaron lo dicho por la señora \*\*\*\*\* sobre la causa por la que éstos viven en el inmueble a título gratuito. Demostrándose así las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realizó el acuerdo de voluntades.

d) La Sala omitió adminicular las anteriores pruebas, con las constancias de las diligencias de jurisdicción voluntaria que instó la señora \*\*\*\*\* para comunicar al señor \*\*\*\*\* y a la señora \*\*\*\*\* su deseo de dar por terminado el comodato, a las que no existió oposición alguna por parte de éstos. Además,



no se tomaron en cuenta las cuestiones fácticas, pues es común que una madre preste una vivienda a su hijo, por los lazos consanguíneos.

e) Se debió valorar que la señora \*\*\*\*\* refirió recibir ofensas de su hijo y su familia, siendo que se trata de una señora sola y desamparada que refiere no recibir alimentos de su excónyuge.

f) La Sala responsable debió analizar los agravios y valorar las pruebas con visión amplia y perspectiva de género, donde el estándar probatorio se viera directamente relacionado con el tipo de resolución que se dicta y la trascendencia de los valores afectados.

g) Debe concederse el amparo para que la Sala de apelación analice los agravios planteados y valore de manera fundada y motivada todos los elementos de prueba, a efecto de determinar si se acredita la existencia del contrato verbal de comodato y los elementos para su terminación.

**22. Recurso de revisión.** En su escrito de revisión, el señor \*\*\*\*\* y la señora \*\*\*\*\* expusieron, medularmente, dos temas, en los siguientes términos:

**a) Metodología para juzgar con perspectiva de género.**

**a.1.** Respecto de la aplicación de la perspectiva de género en favor de su contraparte, el Tribunal Colegiado desatendió la jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de título y subtítulo: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.",<sup>6</sup> pues no estableció cuál es la causa que

<sup>6</sup> "Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de



justifica la aplicación de esa metodología, para relevar a la quejosa de su carga procesal de acreditar plenamente su acción; siendo que en autos no quedó debidamente demostrado que la quejosa estuviere en la situación de vulnerabilidad, desamparo o abandono, tal como lo manifestó, ni que prevalecieren situaciones de poder entre ellos por razón de género.

**a.2.** La aplicación e interpretación de dicha metodología es inconstitucional y transgrede los derechos humanos previstos en los artículos 1o. y 40 de la Constitución Federal; así como 1, 2, 3, 4 y 5 de la Convención Americana sobre los Derechos del Niño; 1 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

**a.3.** El Tribunal Colegiado no valoró que la señora \*\*\*\*\* no se encontraba en una situación de asimetría, vulnerabilidad, abandono y demás circunstancias como lo narró en su demanda de amparo, pues no es suficiente el hecho de que sea una persona de sesenta y nueve años de edad, toda vez que cuenta con sus propios ingresos, se encuentra pensionada por el IMSS, su exesposo le otorga una pensión de alimentos, es pensionada por el Gobierno de la Ciudad de México y su nieto de veinticuatro años vive en el mismo domicilio que todos. El abogado de la señora de manera dolosa buscó encuadrar la situación para que los órganos

---

género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.". Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 836, registro digital: 2011430.



jurisdiccionales la ubicaran dentro de una categoría sospechosa y pudieran suplírsele la deficiencia de la queja. Aunado a que no podía aplicarse únicamente dicha metodología a favor de la señora pues también se encuentran menores de edad involucradas en el asunto y el Tribunal Colegiado pasó inadvertido el interés superior de la infancia.

**a.4.** El Tribunal Colegiado no siguió los lineamientos para juzgar con perspectiva de género que al efecto este Alto Tribunal ha emitido a través de su jurisprudencia, consistentes en: i) analizar los hechos; ii) analizar y recopilar pruebas; iii) determinar el derecho aplicable, y iv) argumentación resolutoria del conflicto.

**a.5.** No es factible que se tenga por acreditada la existencia de un contrato verbal de comodato a través de simples inferencias, ni presunciones.

#### **b) Interés superior de la niñez.**

**b.1.** El Tribunal Colegiado incumplió las obligaciones constitucionales y convencionales previstas en el artículo 4o. constitucional y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros, al omitir ponderar que en el caso están involucrados los derechos humanos y el interés superior de dos personas menores de edad (sus hijas), quienes nacieron y han vivido en el inmueble materia de la litis.

**b.2.** De confirmarse la sentencia recurrida, ellos podrán ser condenados a desocupar el inmueble, o serán desalojados junto con sus hijas, afectándose los derechos de vivienda digna de las niñas, así como su estabilidad y su integridad.

**b.3.** Las niñas no fueron escuchadas en el procedimiento natural, en el que les atribuyeron conductas que son falsas; siendo que en todos los asuntos en que directa o indirectamente se puedan ver afectados derechos de personas menores de edad, cualquiera que sea su naturaleza, los órganos jurisdiccionales están obligados a juzgar con perspectiva de infancia, y a tener en cuenta el interés superior de la infancia para la protección reforzada de sus derechos.

**b.4.** La señora \*\*\*\*\* es abuela paterna de las menores de edad y también está constreñida, como parte de su familia, a procurar el bienestar de aquéllas y no perjudicarlas.



**b. 5.** El Tribunal Colegiado realizó un estudio defectuoso de la litis, por no tomar en cuenta las afectaciones que se causarán a las menores de edad.

## V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

**23.** De conformidad con la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un medio de impugnación extraordinario, el cual sólo es procedente cumplidos los requisitos señalados expresamente por la Constitución Federal y la Ley de Amparo, motivo por el cual éstos deben ser analizados antes del estudio de fondo en toda revisión en amparo directo.

**24.** De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, 83 y 96 de la Ley de Amparo, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se actualiza cuando en la sentencia de amparo se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales o la interpretación directa de un precepto constitucional o de tratado internacional que reconozca un derecho humano, o bien, se omita decidir sobre tales planteamientos de haberse hecho valer por la parte quejosa, siempre que tales aspectos sean de importancia y trascendencia para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**25.** Por su parte, el segundo punto del Acuerdo General Número 9/2015, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, indica que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando, una vez que se surta el requisito relativo a la existencia de un tema de constitucionalidad: *i.* Se advierta que aquél dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o *ii.* Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

**26.** Entonces, para que sea procedente el recurso de revisión, en principio, debe verificarse que en la sentencia recurrida existan los temas de constitucionalidad apuntados y, una vez solventado, determinar si se satisface el requisito de importancia y trascendencia.





**27.** Sin embargo, esta Suprema Corte ha considerado como un supuesto excepcional de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, el hecho de que el recurrente en sus agravios introduzca un tema de constitucionalidad, pero sólo cuando por dichos agravios sea la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer el mencionado tema, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso, o bien porque estándolo, el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, al ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida o la primera vez que se introduce la interpretación constitucional que se controvierte.

**28.** Lo anterior encuentra apoyo en la tesis aislada 1a. XLII/2017 (10a.), sustentada por esta Primera Sala de título, subtítulo y texto siguientes:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SUPUESTO EN EL QUE LA INTRODUCCIÓN DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO PUEDE DAR LUGAR POR EXCEPCIÓN A SU PROCEDENCIA. Esta Primera Sala ha sostenido en la jurisprudencia 1a./J. 150/2005,(1) que no es posible introducir cuestiones de constitucionalidad en los agravios del recurso de revisión si dichos planteamientos no se hicieron valer en la demanda de amparo. Sin embargo, es importante entender que dicha regla está construida bajo un presupuesto lógico específico: que tales planteamientos hubieran podido ser formulados desde la demanda de amparo, por lo que si el quejoso estuvo en aptitud de hacerlo y fue omiso, entonces no resulta posible que los introduzca con posterioridad en los agravios del recurso de revisión, pues ello implicaría variar la litis del juicio de amparo. En consecuencia, debe decirse que esta regla no cobra aplicación cuando derivado de las particularidades del juicio de amparo, los agravios formulados en el recurso de revisión constituyen la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer sus planteamientos de constitucionalidad, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso, o bien porque estándolo, el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, al ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida o la primera vez que se introduce la interpretación constitucional que se controvierte, sin que ello de ninguna manera



implique derogar los requisitos de procedencia del recurso de revisión, ni mucho menos desvirtuar su naturaleza excepcional.”<sup>7</sup>

**29.** En el caso, este último supuesto de procedencia es el que se actualiza para el presente recurso de revisión, dado que ni en la demanda de amparo ni en la sentencia recurrida se planteó o resolvió algún tema de constitucionalidad o de convencionalidad, ni el Tribunal Colegiado incurrió en omisión de estudio de algún tema planteado de esa índole. Sin embargo, **los ahora inconformes en su calidad de terceros interesados en el juicio de amparo, plantean en uno de sus agravios, una cuestión propiamente constitucional que hacen derivar de lo decidido en la sentencia que ahora se revisa y que conlleva el análisis de una interpretación directa del interés superior de la infancia, previsto en el artículo 4o. constitucional.**

**30.** En efecto, en sus agravios del recurso de revisión, los recurrentes imputan al Tribunal Colegiado la omisión de realizar un análisis oficioso en la sentencia de amparo, respecto de la ponderación de los derechos fundamentales de las dos menores de edad que habitan el inmueble materia de la litis. Al respecto, sostienen que independientemente de la naturaleza de la controversia en el juicio de origen, cuando directa o indirectamente se puedan ver afectados derechos de personas menores de edad, el asunto debe juzgarse atendiendo a su interés superior y con perspectiva de infancia, conforme a los deberes de protección reforzada.

**31.** De lo anterior es posible desprender que se cumple con el primer requisito de procedencia, pues se propone como tema propiamente de constitucionalidad en el recurso de revisión determinar si en la litis civil de origen –que versa sobre la terminación de un contrato de comodato sobre un inmueble– el interés superior de la infancia y los derechos fundamentales de las dos menores

<sup>7</sup> Décima Época, registro digital: 2014101, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, tesis aislada, abril de 2017, tesis 1a. XLII/2017 (10a.). Derivó de la resolución del recurso de reclamación 366/2016, aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.



de edad a una vivienda digna, a su estabilidad y a su integridad personal (alegados como los derechos que se pueden ver afectados si fueran desalojadas del inmueble en que viven) tienen o no alguna incidencia en tal supuesto, para que deban ser ponderados oficiosamente por las autoridades jurisdiccionales en la resolución de la contienda.

**32.** Tema que, de inicio, conlleva una interpretación directa del interés superior de la infancia previsto en el artículo 4o. constitucional y en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en relación con el contenido y alcances de los demás derechos humanos de las personas menores de edad, antes referidos.

**33.** Por otro lado, también se cumple con el segundo requisito de procedencia consistente en que el tema constitucional sea de importancia y trascendencia. Lo anterior es así, en tanto que hasta el momento no existe jurisprudencia emitida por esta Primera Sala sobre el tema específico.

**34.** La existencia del planteamiento de constitucionalidad identificado fue reconocido por esta Primera Sala, al resolver el recurso de reclamación 610/2020.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Resuelto el uno de julio de dos mil veinte, por esta Primera Sala, por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente); en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

Debe destacarse, además que, al respecto, resulta aplicable la tesis aislada de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. LA DECISIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DEL PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD REALIZADA POR UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RESULTA OBLIGATORIA EN EL SENTIDO DE CONSTITUIR COSA JUZGADA. A diferencia de lo que sucede con los precedentes, los cuales pueden ser abandonados por los órganos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –ya sea por existir una nueva integración de sus miembros o por una nueva reflexión sobre el tema en cuestión–, los resolutivos emitidos por los órganos de este Alto Tribunal, en los asuntos de su competencia, resultan de observancia obligatoria al constituir la decisión definitiva en el caso concreto, en contra de la cual no procede revisión alguna. Así, si en un recurso de reclamación se determina que en el caso concreto existe un planteamiento de constitucionalidad, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentran vinculadas por una decisión definitiva en lo que respecta a la existencia de un problema de constitucionalidad, a fin de reunir los requisitos para la procedencia de la revisión en amparo directo.". Tesis aislada 1a. CLJ/2011, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, Novena Época, agosto de 2011, página 227, registro digital: 161210.



**35.** Finalmente, debe destacarse que no pasa inadvertido que en sus agravios los recurrentes aducen un diverso tema consistente en que fue incorrecto que el Tribunal Colegiado aplicara en favor de la quejosa el método de juzgar con perspectiva de género. Sin embargo, tal como fue determinado en el citado recurso de reclamación 610/2020, de la lectura integral de dicho alegato es posible advertir que el mismo descansa medularmente en un tema de valoración probatoria; lo cual atañe a una cuestión de legalidad, relacionada con la aplicación que se ordenó hacer a la responsable de la perspectiva de género en el caso.

**36.** Por lo tanto, no subsiste ningún conflicto interpretativo sobre alguna norma constitucional o convencional, ni sobre el contenido y alcances de algún derecho humano.

**37.** En virtud de lo anterior, dicho tema no será materia de análisis en el fondo del presente asunto.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

**38.** Como se indicó en el apartado de procedencia, el único tema de constitucionalidad que será materia de análisis en el fondo del presente asunto es el vinculado con la interpretación del interés superior de la infancia.

**39.** Así, a fin de emprender el estudio de fondo del asunto, conviene recordar los argumentos que los recurrentes hacen valer en su recurso de revisión.

**40.** Los recurrentes aducen sustancialmente que el Tribunal Colegiado inobservó el contenido de los tratados internacionales, el artículo 4o. constitucional y la Convención sobre los Derechos del Niño, puesto que dejó de ponderar el derecho a una vivienda digna, a la estabilidad y a la integridad personal de las menores de edad involucradas.

**41.** Señalan que por el hecho de que las menores de edad habitan el inmueble materia de la litis, el Tribunal Colegiado debió manifestarse en torno a que sus derechos humanos se verían afectados con la concesión de amparo otorgado a la quejosa, ya que provocará que sean desalojadas de la casa habitación donde viven.



42. Afirman que, aunque las menores de edad no hubieran figurado formalmente como parte en el juicio, debió existir una ponderación de su interés superior ante lo pretendido con la terminación del contrato de comodato reclamado por la abuela de sus hijas.

43. Esta Primera Sala estima que dichos argumentos resultan **infundados**.

44. Para efectos de explicar la conclusión alcanzada, en principio se hará referencia al contenido y alcance del principio de interés superior de la niñez que ha sido desarrollado por esta Primera Sala; posteriormente, se indicará el parámetro de regularidad constitucional del derecho de participación de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos en que se ventilen sus intereses y, finalmente, se hará referencia al análisis del caso concreto.<sup>9</sup>

#### **A) Interés superior de la niñez**

45. El interés superior de la infancia encuentra su fundamento en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup> y en el artículo 3, apartado 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>11</sup>

46. De lo dispuesto en esos preceptos, se advierte que en cualquier decisión, actuación o medida que involucre a la niñez, el Estado a través de sus diversas autoridades, tiene la ineludible obligación de atender el interés superior de la

<sup>9</sup> Las consideraciones respecto a la doctrina que se ha emitido en torno al interés superior del menor, se retoman del amparo directo en revisión 3124/2017, resuelto por esta Primera Sala el dos de mayo de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reserva el derecho de formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la presidenta Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>10</sup> **"Artículo 4.** ... 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. ..."

<sup>11</sup> **"Artículo 3.** 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."



niñez; sin embargo, dichas disposiciones, no precisan qué es lo que debe entenderse por ese interés.

**47.** No obstante, esta Primera Sala ya ha señalado que el interés superior de la infancia constituye una pauta que se debe tomar en consideración en cualquier decisión, actuación o medida en que se vea involucrada una persona menor de edad. Por tanto, dicho interés se erige como una obligación que asume el Estado a través de todas sus autoridades, para asegurar que en el ámbito de sus respectivas competencias, todas las normas, asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se involucre a la niñez, se garantice y asegure que todos los niños y niñas disfruten y gocen de todos los derechos humanos que les asisten, especialmente aquellos que resultan indispensables para su óptimo desarrollo.

**48.** En concordancia con lo anterior, esta Primera Sala también se ha pronunciado sobre la necesidad de considerar al interés superior de la infancia como un criterio rector no sólo en la elaboración de las normas, sino también en la interpretación y aplicación de las mismas, a fin de que, en todos los órdenes relativos a la vida del niño o niña, puedan gozar y ejercer plenamente de sus derechos.

**49.** En esa virtud, tanto el legislador al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la infancia, como el juzgador al momento de interpretar o aplicar esas normas, están obligados a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de los niños y niñas, evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los de terceros, cuiden de no restringir aquellos derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia.

**50.** Atendiendo a lo anterior, es evidente que, si bien el interés superior de la infancia obliga a todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias a proteger y preservar los derechos de las personas menores de edad a fin de resolver lo que resulte más favorable a sus intereses, también lo es que debido a ello, el interés superior de la infancia constituye un concepto jurídico indeterminado, pues en cada caso concreto la autoridad jurisdiccional debe analizar los hechos y circunstancias que rodean a la persona menor de edad.



**51.** Respecto al tema relativo al del interés superior de la infancia resultan orientadores los criterios que se contienen en las jurisprudencias 1a./J. 25/2012 (9a.), 1a./J. 18/2014 (10a.), y 1a./J. 44/2014 (10a.), cuyo contenido y datos de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* (electrónico), son los siguientes:

"INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: 'la expresión interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño."<sup>12</sup>

"INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos

<sup>12</sup> Décima Época, registro digital: 159897, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, materias constitucional y civil, tesis 1a./J. 25/2012 (9a.), página 334.



jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión."<sup>13</sup>

"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 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

<sup>13</sup> Décima Época, registro digital: 2006011, Primera Sala, jurisprudencia, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 18/2014 (10a.), página 406.





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."<sup>14</sup>

**52.** En ese sentido, en el ámbito jurisdiccional el principio del interés superior de la infancia se consagra como criterio orientador fundamental de la actuación judicial; de ahí que conlleva ineludiblemente a que las personas juzgadoras tomen en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que les permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la opinión del niño, niña o adolescente; sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él o ella de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres responda a sus necesidades.

**53.** No obstante lo anterior, en el cumplimiento a ese deber constitucional y convencional, las personas juzgadoras tampoco deben incurrir en excesos; es decir, **extender o hacer una generalización indebida del interés superior del niño y de la niña para aplicarlo o invocarlo en cuestiones ajenas a sus derechos e intereses**, o donde éstos no resulten afectados.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Décima Época, registro digital: 2006593, Primera Sala, jurisprudencia, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 44/2014 (10a.), página 270.

<sup>15</sup> Amparo directo en revisión 3356/2012, del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto en sesión correspondiente al día seis de febrero de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



54. Esto es, si bien la función del interés superior de la infancia como principio jurídico protector es constituirse en una obligación para las autoridades para efectivizar los derechos de los niños y las niñas y de los y las adolescentes, también lo es que el alcance del interés superior de las personas menores de edad deberá fijarse según las circunstancias particulares del caso y no podrá, por sí mismo, implicar la exclusión de los derechos de terceras personas.<sup>16</sup>

### **B. Derecho de participación de niñas, niños y adolescentes en los procesos jurisdiccionales**

55. El derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes no es una cuestión nueva en la jurisprudencia de esta Corte. Esta Primera Sala ha indicado que el derecho de las niñas y los niños a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce progresivamente, por lo que no depende de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, incluso de índole legal, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso.<sup>17</sup>

56. Así, ha señalado que la participación de los niños, niñas y adolescentes en procedimientos jurisdiccionales reviste una doble finalidad, pues, al reconocerles como titulares de derechos, logra su efectivo ejercicio y, a la vez, se permite que la autoridad jurisdiccional se allegue de todos los elementos que necesite para forjar su convicción respecto de un determinado asunto, lo que resulta fundamental para una debida tutela del interés superior de la infancia.

<sup>16</sup> Es aplicable la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR.". Décima Época, registro digital: 2000988. Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, materia constitucional, tesis 1a. CXXII/2012 (10a.), página 260.

<sup>17</sup> Tesis aislada 1a. CLXXXIX/2013 (10a.), Décima Época, registro: 2003537, de título y subtítulo: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. SU EJERCICIO NO SE PUEDE CONDICIONAR A CIERTA EDAD PREVISTA EN UNA LEGISLACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 414 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". Derivada del amparo directo en revisión 2159/2012, resuelto el 24 de abril de 2013, por mayoría de tres votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.



57. En ese sentido, esta Primera Sala estima que debe tenerse como premisa general que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a participar en los procedimientos jurisdiccionales que pudieren llegar a afectar su esfera jurídica, a partir de las siguientes etapas: 1) ser informados de su derecho a ser escuchados directamente o por medio de un representante, si así lo desean; 2) expresar su opinión libremente de forma adecuada con su edad y desarrollo, y 3) que sus opiniones sean tomadas en cuenta en función de su edad y madurez. Así, la garantía de protección a ese derecho es una formalidad esencial del procedimiento que debe ser tutelada ampliamente por el órgano jurisdiccional como eje rector, y en caso de no poderlo garantizar, ello debe ser debidamente justificado por la autoridad judicial.<sup>18</sup>

58. Sin embargo, **esta Primera Sala ha destacado que su participación no constituye una regla irrestricta**, pues asumir tal rigidez implicaría dejar de lado las condiciones específicas que rodean a las niñas, niños y adolescentes en casos particulares, lo que podría ir en detrimento de su interés superior.

59. En este sentido, se ha establecido que, **tanto al evaluar de oficio la participación de los menores de edad como al analizar la conveniencia de la admisión de su declaración o testimonio ofertada por las partes, la autoridad jurisdiccional debe evitar la práctica desmedida o desconsiderada del derecho, lo que podría acontecer si sus derechos no forman parte de la litis del asunto**; si el niño o la niña ha manifestado su deseo de no intervenir o hacerlo a través de sus representantes; si se pretende entrevistarle más veces de las necesarias, o si de cualquier manera pudiera ponerse en riesgo su integridad física o psíquica.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Tesis aislada 1a. LXXVIII/2013 (10a.), Décima Época, registro digital: 2003023, de título y subtítulo: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA.". Derivada del amparo directo en revisión 2479/2012, resuelto el 24 de octubre de 2012, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

<sup>19</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2015 (10a.), Décima Época, registro digital: 2009010, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 383, de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ.". Derivada de la contradicción de tesis 256/2014, resuelta el 25 de febrero de 2015, por mayoría de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.



### C. Caso concreto

60. Precisado lo que se ha desarrollado en cuanto al interés superior de la niñez y el derecho de participación de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos en que se ventilen sus intereses, ahora conviene recordar qué fue lo que se reclamó en el juicio de origen.

61. En la vía ordinaria civil \*\*\*\*\* demandó de los ahora recurrentes \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* (hijo y nuera de la actora) las prestaciones siguientes:

a. La terminación del contrato de comodato verbal celebrado respecto de la parte norte de la planta baja del bien inmueble ubicado en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , de la \*\*\*\*\* , en esta ciudad.

b. La desocupación y entrega del inmueble.

c. El pago de daños y perjuicios, y

d. El pago de los gastos y costas.

62. De lo anterior se advierte que el juicio ordinario civil de origen se promovió en contra de los ahora recurrentes, demandándoles obligaciones contraídas en lo individual con motivo de la celebración verbal de un contrato de comodato, consistentes en restituir el inmueble donde habitan con sus hijas menores de edad.

63. Esto es, la litis en el juicio natural versa sobre la determinación judicial de restitución de la posesión del inmueble litigioso a quien se ostenta propietaria del mismo que, en el caso, lo es \*\*\*\*\* (abuela de las niñas), quien desea dar por terminado el contrato de comodato celebrado con los progenitores de éstas; **mas no versa sobre el alcance, subsistencia y/o modificación del derecho a alimentos (habitación) de las menores de edad.**

64. Por tanto, **al no estar involucrados derechos de las menores de edad en el litigio de origen**, no puede afirmarse que se altera su bienestar al privársele de una vivienda, ya que si bien, el procedimiento natural tiene como finalidad la



desocupación y entrega del inmueble donde habitan las niñas en compañía de sus padres, **lo cierto es que éstos, en todo caso, continúan obligados a satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.**<sup>20</sup>

**65.** En relación con esta última aseveración, se retoman las consideraciones expuestas por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 5547/2015,<sup>21</sup> en el que se abordó similar tema al que atañe al presente asunto.

**66.** En dicho fallo se determinó que no existe una contraposición jurídica entre el derecho de propiedad que ostenta la parte actora en un juicio reivindicatorio y los derechos de alimentación de una persona menor de edad.

**67.** En dicho precedente se indicó que el derecho de alimentos de la menor de edad, lejos de estar vinculado directamente con el inmueble litigioso, está ligado jurídicamente al deber de proporcionar alimentos a cargo de quienes sean sus deudores alimentarios.

**68.** Tema que como se señaló, es semejante al del asunto que ahora nos ocupa, puesto que la parte inconforme aquí plantea que, a través del inmueble litigioso, sus hijas menores de edad gozan del derecho a habitación por concepto de alimentos, por lo que afirma se debe respetar su interés superior, ya que se pretende sean desalojadas del inmueble donde habitan.

**69.** En el precedente en comento, se dijo que pese a la estrecha relación funcional que guarda el derecho de habitación de una persona menor de edad,

<sup>20</sup> De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los derechos alimentarios comprenden esencialmente la satisfacción de las necesidades de alimentación y nutrición, **habitación**, educación, vestido, atención médica y psicológica preventiva integrada a la salud, asistencia médica y recreación; cuya obligación de garantizarlos corresponde a quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo (sic) a menores.

<sup>21</sup> Resuelto por la Primera Sala, el 4 de mayo de 2016 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



respecto del satisfactor material (inmueble) que se emplea para colmar ese derecho, no pueden confundirse.

**70.** Se precisó que el derecho de habitación de una persona menor de edad constituye un derecho subjetivo cuyo titular directo es la persona menor de edad; entre tanto el satisfactor, constituye un elemento material (inmueble) que por regla general no está vinculado jurídicamente con la persona menor de edad, sino que, estando vinculado jurídicamente con un titular diverso (por regla general, el deudor alimentario), sólo se emplea para colmar el derecho de habitación del niño o niña, pero puede ser válidamente sustituido durante la vigencia del derecho por otro similar o incluso por uno mejor o más apto para cumplir con ese cometido.

**71.** Conforme a lo anterior, **esta Primera Sala estima que el derecho de alimentos de las hijas menores de edad (que comprende la habitación), es distinto del derecho de uso que sus padres, como parte en el proceso,** defienden en el juicio de terminación del contrato de comodato de origen. Por lo tanto, no asiste razón a la parte inconforme cuando señala que, con lo pretendido con la tramitación del juicio ordinario civil de origen, se afecta a las menores de edad y que por lo tanto debió garantizarse oficiosamente su derecho de participación en el procedimiento.

**72.** Se insiste que al versar la litis de origen sobre la solicitud de dar por concluido el contrato de comodato del inmueble en conflicto, por parte de quien se ostenta propietaria del mismo, en perjuicio de los progenitores recurrentes (pues procederían a su desocupación), lejos de incidir en el derecho de alimentos (habitación), sólo representa la disputa judicial sobre el uso del inmueble a través del cual los progenitores inconformes pretendieron satisfacer el respectivo derecho de sus menores hijas.

**73.** Por lo tanto, la tramitación del juicio natural es insuficiente para estimar que signifique una alteración o perturbación a la esfera jurídica de las menores de edad y que amerite incorporarlas al litigio para preservar sus derechos, como lo alegaron los recurrentes en sus agravios.

**74.** Bajo tales consideraciones, no asiste razón a los recurrentes cuando afirman que el Tribunal Colegiado debió haber hecho pronunciamiento en el



que privilegiara el interés superior de las menores de edad, pues como se evidenció, no se encontraba constreñido a realizar consideración alguna en torno a ello, ya que en relación con la litis y la tramitación del juicio de origen, no existió disputa respecto de los derechos de las niñas, para que en su caso ameritaran ser apreciados a la luz de su interés superior y con perspectiva de infancia, conforme a los deberes de protección reforzada de los derechos de las personas menores de edad.

**75.** En efecto, tomando en consideración que el derecho de alimentos de las menores, en lo relativo a la habitación no formó parte de la litis en el juicio de origen, y que en virtud de ello, era innecesario que se tuviera que llamar a las menores de edad en él, resulta indiscutible que la sentencia de fondo que se llegue a dictar en el juicio natural (*con motivo de la concesión de amparo dictada en el juicio de amparo directo que ahora se ve en la revisión, para que la autoridad responsable vuelva a resolver la litis en apelación*), en su caso, determinará una condena judicial que recae en los ahora recurrentes para que desocupen y entreguen a favor de la actora el inmueble litigioso, lo que no tiende a producir perjuicio directo respecto de sus hijas menores de edad, ni implica que deba aplicarse en este caso un criterio de interés superior.

**76.** Por tales motivos, tal y como se consideró en el amparo directo en revisión 5547/2015, a que se ha hecho alusión, esta Primera Sala estima que, aun tomando en consideración el alcance que jurisprudencialmente se ha dado al interés superior de la infancia y al derecho de participación de niños, niñas y adolescentes en los procedimientos en donde se ventilen sus derechos, no es posible atender a una eventual e incierta situación de hecho que en el futuro pudiera afectar de manera indirecta a las menores de edad involucradas; pues lo definitivo es que no existe una contraposición jurídica entre el derecho de propiedad y posesión que ostenta la parte actora en el juicio de origen y el derecho de alimentos (habitación) de las menores, ya que lejos de estar vinculado directamente con el inmueble litigioso, está ligado jurídicamente al deber de proporcionar alimentos a cargo de las personas responsables de tal obligación.

## VII. DECISIÓN

**77.** Dado lo infundado de los agravios, procede confirmar la sentencia recurrida.



Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* en contra de la sentencia de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, dictada por la Cuarta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, para los efectos precisados en la sentencia recurrida.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis aisladas 1a. CLXXXIX/2013 (10a.) y 1a. LXXVIII/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 528, con número de registro digital: 2003537 y XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 886, con número de registro digital: 2003023, respectivamente.





Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. XLII/2017 (10a.), 1a./J. 22/2016 (10a.), 1a./J. 12/2015 (10a.), 1a./J. 44/2014 (10a.), 1a./J. 18/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHO DE ALIMENTOS (HABITACIÓN) DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD. ES DISTINTO DEL DERECHO DE USO QUE SUS PROGENITORES DEFIENDEN EN UN JUICIO DE TERMINACIÓN DE CONTRATO DE COMODATO RESPECTO DEL INMUEBLE DONDE HABITAN, POR LO QUE EN DICHO JUICIO NO PROCEDE ANALIZAR EL ASUNTO A LA LUZ DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA.**

Hechos: El padre y la madre de dos personas menores de edad fueron demandados por la abuela de éstas en un juicio sobre terminación de contrato verbal de comodato, respecto de un inmueble que ocupaban aquéllos como casa habitación. En primera y segunda instancia se determinó la improcedencia de la acción planteada por la abuela; razón por la cual esta última promovió juicio de amparo. El Tribunal Colegiado concedió protección constitucional para que la autoridad responsable emitiera una nueva resolución, en la que valorara debidamente las pruebas desahogadas en el juicio. Los padres de las menores de edad presentaron un recurso de revisión en el que alegaron que el Tribunal Colegiado debió analizar el impacto que tendría la concesión del amparo en los derechos humanos de sus hijas quienes habitaban el domicilio y por lo tanto se podrían ver desalojadas de dicho inmueble.

Criterio jurídico: El derecho de alimentos de las hijas o hijos menores de edad (que comprende la habitación), es distinto del derecho de uso que sus padres, como parte en el proceso, defienden en un juicio de terminación de contrato de comodato, por lo que en estos casos la autoridad jurisdiccional no se encuentra constreñida a realizar ningún pronunciamiento sobre



el impacto de la determinación en el interés superior de la infancia, ya que no existe disputa respecto de los derechos de niños, niñas o adolescentes.

Justificación: A pesar de la estrecha relación funcional que guarda el derecho de habitación de una persona menor de edad, respecto del satisfactor material (inmueble) que se emplea para colmar ese derecho, cuando la litis en el juicio natural versa sobre la determinación judicial de restitución de la posesión de un inmueble, mas no sobre el alcance, subsistencia y/o modificación del derecho de alimentos (habitación) de las personas menores de edad, el caso no amerita ser apreciado a la luz de su interés superior, ni con perspectiva de infancia. Lo anterior, aun tomando en consideración el alcance que jurisprudencialmente se ha dado al interés superior de la infancia y al derecho de participación de niños, niñas y adolescentes en los procedimientos en donde se ventilen sus derechos, pues no es posible atender a una eventual e incierta situación de hecho que en el futuro pudiera afectar de manera indirecta a las personas menores de edad involucradas. Lo definitivo en estos casos es que no existe una contraposición jurídica entre el derecho de propiedad y posesión que ostenta la parte actora en el juicio de origen y el derecho de alimentos (habitación) de las personas menores, pues lejos de estar vinculado directamente con el inmueble litigioso, está ligado jurídicamente al deber de proporcionar alimentos a cargo de las personas responsables de tal obligación.

### 1a./J. 21/2021 (11a.)

Amparo directo en revisión 758/2020. Jovita Guadalupe Gutiérrez Tapia. 19 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarias: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Karina Castillo Flores.

Tesis de jurisprudencia 21/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RATIFICACIÓN DEL DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL O DE ALGUNO DE SUS RECURSOS. PARA SU VALIDEZ, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE ORDENAR AL FUNCIONARIO CON FE PÚBLICA QUE EXPLIQUE AL QUEJOSO O RECURRENTE LOS ALCANCES Y LAS CONSECUENCIAS DE SU DECISIÓN, AL MOMENTO DE LA DILIGENCIA.**

RECURSO DE RECLAMACIÓN 370/2021. 11 DE AGOSTO DE 2021. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES.

### Sumario

El Juez Sexto Penal del Primer Partido Judicial del Estado de Aguascalientes, dictó sentencia condenatoria en contra de \*\*\*\*\* y otros, por su responsabilidad penal en el delito de robo calificado. En contra, los defensores públicos de los sentenciados interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, quien confirmó la sentencia impugnada. Inconforme con lo anterior, el sentenciado promovió juicio de amparo directo, del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, órgano que le concedió el amparo y protección de la Justicia Federal. En contra de esta decisión interpuso recurso de revisión, mismo que fue desechado por el presidente de este Alto Tribunal, al ser extemporáneo y por considerar que no subsistía alguna cuestión de constitucionalidad que lo hiciera procedente. Esta determinación constituye la materia de análisis del presente asunto.

### Cuestionario

• ¿Procede tener por desistido al quejoso del recurso de reclamación a que este toca se refiere?



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de once de agosto de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

## Resolución

Correspondiente al recurso de reclamación **370/2021**, interpuesto por \*\*\*\*\* , en contra del acuerdo dictado el **nueve de diciembre de dos mil veinte**, por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión \*\*\*\*\*.

### I. Antecedentes<sup>1</sup>

1. **Hechos.** El catorce de julio de dos mil catorce, siendo aproximadamente las quince horas, la persona encargada del negocio denominado \*\*\*\*\* , ubicado en \*\*\*\*\* , se encontraba contando el dinero de las ventas de días anteriores.

2. \*\*\*\*\* en compañía de otros dos sujetos entró en ese momento al local, pretendiendo dirigirse al baño. Por su parte, uno de los sujetos brincó el mostrador y amenazó a los empleados con un arma de fuego, mientras que el otro se quedó en la puerta para vigilar. \*\*\*\*\* , aprovechó para dirigirse donde se encontraba el encargado y lo despojó de la cantidad de \*\*\*\*\*.

3. **Sentencia.** Por tales hechos, seguido el proceso penal, el Juez Sexto Penal del Primer Partido Judicial del Estado de Aguascalientes, en sentencia de doce de junio de dos mil diecinueve, dictada en la causa penal \*\*\*\*\* , declaró penalmente responsables a \*\*\*\*\* y otros, del delito de robo calificado.

4. El Juez de la causa los condenó a nueve años y dos meses de prisión; así como a doscientos setenta días multa, que equivalen a \$17, 217.00 (dieci-

<sup>1</sup> Los antecedentes del asunto se obtuvieron de la sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en el amparo en revisión \*\*\*\*\* , al constituir un hecho notorio de conformidad con la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO



siete mil doscientos diecisiete pesos). Finalmente, les impuso que, de forma mancomunada y solidaria, debían realizar el pago de la reparación del daño por \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

5. **Apelación.** En contra de esta determinación, los defensores públicos de los sentenciados interpusieron recurso de apelación ante la Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes. Sin embargo, mediante resolución de trece de septiembre de dos mil diecinueve, emitida en el toca \*\*\*\*\*, se confirmó la sentencia impugnada.

6. **Amparo directo.** Inconforme, \*\*\*\*\*, por propio derecho, promovió amparo directo que fue registrado con el número \*\*\*\*\*, el cual fue resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, en el sentido de conceder el amparo solicitado.<sup>2</sup>

7. **Recurso de revisión.** Por lo anterior, \*\*\*\*\*, por su propio derecho, interpuso recurso de revisión, mismo que fue desechado por el presidente de este Alto Tribunal por acuerdo de **nueve de diciembre de dos mil veinte**, dictado en el amparo directo en revisión \*\*\*\*\*, **al considerar que no subsistía alguna cuestión de constitucionalidad que lo hiciera procedente y, además, por ser extemporáneo.**

## II. Trámite

8. **Recurso de reclamación.** \*\*\*\*\* interpuso recurso de reclamación en la constancia de notificación practicada el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, en la que se le hizo del conocimiento el contenido del auto ahora impugnado.

DE EXPEDIENTES (SISE)". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 10, número de registro digital: 2017123.

<sup>2</sup> La concesión del amparo fue para el efecto de que la Sala responsable emitiera una nueva sentencia en la que, siguiendo los lineamientos de la ejecutoria, impusiera la pena privativa de la libertad por nueve años y **un mes de prisión**. Además, debía considerar, para el cómputo de concurción de la pena de prisión impuesta, el tiempo de prisión preventiva que comenzó el diecisiete



9. **Desistimiento.** No obstante, por escrito presentado el dos de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Circuito, recibido al día siguiente por el órgano de amparo correspondiente, \*\*\*\*\* manifestó su deseo de **desistir** del recurso de reclamación. Dicho líbello fue recibido en este Alto Tribunal el doce de marzo del año en curso.

10. **Admisión y requerimiento.** Por auto de doce de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el recurso de reclamación con el número 370/2021 y, con reserva de los motivos de improcedencia que pudieran existir, turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y lo remitió a esta Primera Sala a la que se encuentra adscrito.

11. Asimismo, requirió al recurrente para que, en presencia de un actuario adscrito al Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, **ratificara** el contenido y firma del escrito de desistimiento, apercibiéndolo que, de no hacerlo, no se le tendría por desistido.

12. **Avocamiento.** Una vez recibidos los autos, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto que ahora se resuelve mediante proveído dictado por su presidenta el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

13. **Ratificación del desistimiento.** En diligencia de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, \*\*\*\*\* manifestó ante la presencia de la actuaría adscrita al Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, que era su deseo desistirse del presente recurso de reclamación.

14. Así, por proveído de treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala tuvo por ratificado el escrito de desistimiento y ordenó su remisión a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

---

de octubre de dos mil catorce, en que fue detenido bajo el supuesto de flagrancia en términos del artículo 16 constitucional.



15. No obstante, en sesión privada remota de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, las Ministras y Ministros de esta Primera Sala determinaron que tratándose de la materia penal, el quejoso debía conocer los alcances de su desistimiento, por lo que estimaron que resultaba conveniente devolver los autos a la Secretaría de Acuerdos de la Primera Sala para que se ordenara realizar la diligencia de ratificación en dichos términos.

16. Consecuentemente, mediante acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintiuno, se ordenó de nueva cuenta la ratificación del escrito de desistimiento. Ello, con la salvedad de que el funcionario encargado de realizar la diligencia correspondiente debía explicar, con precisión, al reclamante sobre los alcances y consecuencias de su desistimiento.

17. De este modo, el uno de julio de dos mil veintiuno, la actuario adscrita al Tribunal Colegiado de origen, compareció en el lugar donde se encuentra el quejoso privado de su libertad y le indicó que al ratificar su escrito de desistimiento quedaría firme el auto recurrido. Por tanto, el recurrente ratificó su deseo de desistirse del recurso de reclamación, estampando de puño y letra que conocía los alcances de su decisión.

18. Finalmente, en proveído de ocho de julio siguiente la presidenta de esta Primera Sala, ordenó la remisión del asunto a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara para su resolución.

### III. Presupuestos procesales

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente<sup>3</sup> para conocer del presente recurso

<sup>3</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto tercero en relación con el segundo del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia el trece de mayo de dos mil trece.

De igual forma, resulta aplicable lo establecido en el artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el once de marzo de dos mil veintiuno, en el Diario Oficial de la Federación, el cual es del tenor siguiente: "Séptimo. Los recursos de reclamación y los de revisión



de reclamación que fue interpuesto en forma oportuna<sup>4</sup> y por parte legitimada.<sup>5</sup>

#### IV. Estudio del desistimiento

20. A juicio de esta Primera Sala, a efecto de resolver el presente asunto, procede responder el siguiente cuestionamiento:

• **¿Procede tener por desistido al quejoso del recurso de reclamación a que este toca se refiere?**

21. La respuesta a la interrogante es **afirmativa**, por lo que resulta innecesario analizar la legalidad del auto de presidencia dictado el nueve de diciembre de dos mil veinte, en el amparo directo en revisión \*\*\*\*\* impugnado. Lo anterior, atento a las siguientes consideraciones:

22. El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup> establece como principio fundamental que el juicio de

---

administrativa en contra de las designaciones de Juezas, Jueces, Magistradas y Magistrados, que ya se encuentren en trámite y que conforme al nuevo marco constitucional resulten improcedentes, continuarán su tramitación hasta su archivo, sin que puedan declararse sin materia."

<sup>4</sup> El acuerdo impugnado fue notificado personalmente el viernes veintiséis de febrero de dos mil veintiuno; notificación que surtió sus efectos el lunes uno de marzo siguiente. Así, el plazo de tres días para interponer el recurso de reclamación transcurrió del **martes dos al jueves cuatro de marzo de dos mil veintiuno**. Luego, si el recurrente estando privado de su libertad manifestó por escrito su voluntad de interponer el presente recurso en el acta de notificación del acuerdo impugnado, debe concluirse que el presente medio de defensa es oportuno, al haberse interpuesto antes de que comenzara a correr el plazo. En ese sentido, véanse las tesis 1a./J. 41/2015 (10a.) y 1a. CCCXXXIV/2014 (10a.), de títulos y subtítulos: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU INTERPOSICIÓN NO ES EXTEMPORÁNEA SI SE REALIZA ANTES DE QUE INICIE EL PLAZO PARA HACERLO." y "RECURSO DE RECLAMACIÓN. PROCEDE CUANDO EL RECURRENTE ESTÁ PRIVADO DE SU LIBERTAD Y EN EL ACTA DE NOTIFICACIÓN DEL AUTO IMPUGNADO MANIFIESTA, POR ESCRITO, SU VOLUNTAD DE INTERPONERLO.". Visibles en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de dos mil quince, página 569, registro digital: 2009408; y Libro 11, Tomo I, octubre dos mil catorce, página 617 y registro digital: 2007563, respectivamente.

<sup>5</sup> En virtud de que fue interpuesto por el quejoso \*\*\*\*\*.

<sup>6</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:





amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. Por ello, el artículo 63, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo, dispone que procede el sobreseimiento en el juicio de amparo cuando exista desistimiento de la parte quejosa; empero, para que ello ocurra, éste debe ser ratificado por el accionante de amparo.<sup>7</sup>

23. Al respecto, cabe destacar que esta Primera Sala en el amparo en revisión 388/2012,<sup>8</sup> tuvo la oportunidad de establecer los efectos que traen consigo el desistimiento tanto del juicio de amparo, como del recurso de revisión, incluso, si este último es presentado por la parte tercero interesada.

24. En aquella ocasión, se dijo que el desistimiento de la demanda de amparo es una manifestación de voluntad de la parte quejosa externada de modo fehaciente. Constituye la renuncia o abdicación del derecho a que el órgano de control constitucional despliegue su actividad para, eventualmente, proceder al examen de la juridicidad del acto reclamado, lo que puede realizarse en cualquier momento hasta antes de que el fallo dictado en el juicio haya causado ejecutoria.

25. Asimismo, se estimó que, si una persona que intentó el juicio de amparo se puede desistir de la acción constitucional, tiene también la facultad para desistirse del recurso de revisión que haya intentado. Cuando se desiste sola-

---

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

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

<sup>7</sup> "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.

"..."

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de diez de octubre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



mente del recurso de revisión, debe entonces dejarse firme la sentencia recurrida. Si se desiste simultáneamente de la demanda de amparo, así como del recurso de revisión, debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y decretar el sobreseimiento en el juicio. En caso de que quien se desistiera del recurso de revisión fuere el tercero interesado que lo interpuso, entonces la sentencia recurrida debe quedar firme.

26. Cuando la parte quejosa se desista de la demanda de amparo que dio origen a la sentencia impugnada mediante recurso de revisión promovido por un tercero interesado, debe tenerse por desistida a la parte quejosa y sobreseer en el juicio de amparo, pues la revisión queda sin materia al desaparecer el motivo que la genera, a saber, la sentencia recurrida.<sup>9</sup>

27. Lo anterior, permite considerar que el artículo 63, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo no sólo comprende el desistimiento de la demanda de un juicio de amparo sino de los recursos que establece para ese procedimiento dicha legislación. El Tribunal Pleno de esta Corte en la jurisprudencia P./J. 25/2018 (10a.)<sup>10</sup> afirmó que si se puede desistir de la acción de amparo, con mayor razón podrá hacerse respecto de alguno de los recursos interpuestos contra las resoluciones pronunciadas en el juicio, aunque la ley no lo prevea expresamente.

28. En efecto, en la doctrina procesal y en la jurisprudencia, el desistimiento se contrae al acto abdicatorio, por el cual se manifiesta el propósito de abandonar una instancia o de no confirmar el ejercicio de una acción, la reclamación de un derecho o la realización de cualquier otro trámite de un procedimiento

<sup>9</sup> Véase la tesis 1a. III/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 629, número de registro digital: 2002509, de rubro: "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SUS EFECTOS."

<sup>10</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo 1, noviembre de 2018, página 8, número de registro digital: 2018305, de título y subtítulo: "DESISTIMIENTO PARCIAL DE LA INSTANCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO SENTENCIA EJECUTORIA, INDEPENDIEMENTE DE QUE SE HUBIERA PUBLICADO EL PROYECTO DE FONDO EN LA PÁGINA OFICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."



iniciado. Por tanto, como consiste en apartarse del ejercicio de un derecho o de facultades procesales ya ejercidos, puede referirse tanto a una acción, *como a un recurso*, a una prueba o a un incidente.

29. En ese sentido, procede el desistimiento respecto del recurso de reclamación previsto en los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo.

30. Ahora bien, para que se tenga certeza de la decisión del quejoso o recurrente el citado numeral 63 de la Ley de Amparo establece la necesidad de que se ratifique el desistimiento. Lo anterior significa que la autoridad encargada del asunto debe ordenar que, ante el funcionario judicial con fe pública, el quejoso o recurrente expresamente manifieste que confirma su decisión de desistirse del juicio y/o del recurso.

31. Al respecto, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 119/2006,<sup>11</sup> señala que *la ratificación* del desistimiento ante la presencia judicial o de un funcionario con fe pública, no se trata de una simple formalidad, sino que su finalidad es cerciorarse de la identidad de quien desiste y saber si preserva su propósito de dar por concluido el procedimiento que inició.

32. La ratificación del desistimiento tiene como fin constatar de manera indubitable que el interesado de manera personal, libre y auténtica desea renunciar a la continuación de una acción intentada en contra de un determinado acto en la instancia constitucional.

33. Cabe aclarar que el artículo 63 en mención, tampoco indica de forma literal que dicha **ratificación** se refiera al desistimiento de algún recurso contemplado en la ley de la materia; sin embargo, debe entenderse que aplica la misma regla para los recursos que derivan del procedimiento del juicio de amparo.

---

<sup>11</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 295, número de registro digital: 174481, de rubro: "DESISTIMIENTO EN EL AMPARO. DEBE SER RATIFICADO POR EL QUEJOSO."



34. Por tanto, resulta pertinente la ratificación del desistimiento bajo cualquier supuesto, pues con ello se salvaguardan los principios de seguridad jurídica y debido proceso, dadas las consecuencias jurídicas que pudiera conllevar la conclusión del juicio de amparo para la parte interesada, o bien, de los diversos medios de impugnación previstos en la ley de la materia.

35. Con relación al recurso de reclamación, la Segunda Sala de esta Corte ha determinado que el desistimiento de dicho medio de impugnación, debidamente ratificado, se traduce en la declaración de voluntad del promovente de abandonar el recurso intentado, por lo que la resolución respectiva debe dejar firme la decisión recurrida, al no ser jurídicamente posible analizar los agravios formulados.<sup>12</sup>

36. No obstante la procedencia del desistimiento y su debida ratificación de los recursos que establece la Ley de Amparo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que tratándose de la ratificación del **desistimiento en materia penal** en donde se involucra el derecho de la libertad de las personas sujetas a un proceso, resulta indispensable que la autoridad judicial se asegure de que la persona sujeta a un proceso penal tenga conocimiento pleno de las consecuencias de la decisión de desistirse del juicio de amparo o de alguno de sus recursos que establece la ley de la materia.

37. En efecto, al quejoso o recurrente de un asunto de naturaleza penal se le deben explicar los alcances y consecuencias que derivan de su manifestación, ya sea por propio derecho o a través de su defensa, de renunciar al juicio de amparo que accionó, o bien, de alguno de los diversos recursos que haya interpuesto, contemplados en la Ley de Amparo que haya interpuesto. Máxime cuando la persona se encuentra interna en un centro de reclusión, pues no cuenta con la asistencia técnica de un abogado al momento de la diligencia de ratificación.

---

<sup>12</sup> Criterio que se reflejó en la jurisprudencia 2a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EFECTOS DE SU DESISTIMIENTO.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 512 y registro digital: 2019030.



38. Ello es así, en atención a sus derechos de seguridad jurídica y debido proceso, que son reconocidos en los artículos 14 de la Constitución Federal,<sup>13</sup> 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>14</sup> y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>15</sup>

39. Al respecto, se destaca que esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 3758/2012, determinó que es posible identificar al debido proceso desde dos perspectivas.<sup>16</sup> En primer lugar, el derecho al debido proceso se ocupa del ciudadano que es sometido a un proceso jurisdiccional al ser destinatario del ejercicio de una acción, que de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad judicial a emitir un acto privativo en su contra, en cuyo caso la autoridad debe verificar que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento,<sup>17</sup> a fin de otorgar al sujeto pasivo de la relación procesal la posibilidad de una defensa efectiva. Por lo cual, se debe garantizar que se le notifique del inicio del procedimiento y de sus consecuencias, se le dé el derecho de alegar y ofrecer pruebas y se le asegure la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

<sup>13</sup> "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."

<sup>14</sup> "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

<sup>15</sup> "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática..."

<sup>16</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Olga Sánchez Cordero y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>17</sup> Jurisprudencia P./J. 47/95, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, registro digital: 200234.



40. Por otra parte, el debido proceso también puede entenderse desde la óptica de quien insta la actividad jurisdiccional del Estado para lograr reivindicar un derecho y no tanto defenderse del mismo, en cuyo caso se ubica en una posición cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el que, en caso de no dirimirse adecuadamente el proceso, podría tornar nugatorio su derecho.

41. Bajo esta segunda perspectiva, se entiende que el debido proceso permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, en ese entendido se exige que las autoridades judiciales diriman los conflictos sobre los derechos de las personas mediante un procedimiento que otorgue a las partes una posibilidad efectiva e igualitaria de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.

42. Asimismo, la seguridad jurídica, como derecho humano protegido constitucionalmente en sus artículos 14 y 16,<sup>18</sup> debe entenderse principalmente como proscripción de la arbitrariedad del Estado, por un lado, y, por el otro, como tutela de la regulación de las relaciones sociales mediante pautas preestablecidas y previsibles que permitan a las personas anticipar, con un grado suficiente, las posibles consecuencias de sus actos. La seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz.

43. La garantía de seguridad jurídica se respeta por las autoridades judiciales cuando las disposiciones de observancia general son aplicadas de

<sup>18</sup> "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. ..."

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. ..."



manera adecuada a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.

44. En ese tenor, para garantizar el derecho al debido proceso y seguridad jurídica de las personas que se encuentran involucradas en un procedimiento penal, en cualquier etapa, dada su situación de fragilidad, es indispensable que antes de ratificar el desistimiento se les explique los efectos jurídicos que traerán consigo poner fin a la acción de amparo, o bien, a los diversos medios de impugnación que rigen dicho juicio constitucional.

45. Cabe señalar que esta Primera Sala, en la contradicción de tesis 187/2017,<sup>19</sup> se refirió al estado de fragilidad en que se encuentran las personas privadas de la libertad. Esto, porque quien está recluso como consecuencia de un procedimiento penal, ya sea provisional o definitivo, se encuentra en una situación de especial sujeción frente al Estado, lo que implica una total vulnerabilidad del preso respecto de su seguridad, alimentación, salud, integridad y vida, entre otros aspectos; y, a la vez, existe un deber extraordinariamente fuerte del Estado frente a éste para garantizar sus derechos fundamentales que no han sido limitados o suspendidos durante su reclusión.

46. En ese propio asunto, se indicó que es un hecho notorio que la mayor parte de los presos enfrentan carencias culturales y económicas que les impiden ser representados eficazmente. Circunstancia similar ocurre cuando la persona se encuentra en libertad, ya sea por alguna medida cautelar diferente a la prisión preventiva o con motivo de algún beneficio estipulado por las leyes penales, ya que, al encontrarse sujetos a un proceso, tienen la peculiaridad de encontrarse involucrado la pérdida al derecho de su libertad personal.

---

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), en contra de los emitidos por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



47. Por lo anterior, en atención a los principios de debido proceso y seguridad jurídica, se determina que para dar validez a la ratificación del desistimiento del juicio de amparo o de alguno de los recursos ordenada en el artículo 63, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo, tratándose de un asunto de naturaleza penal, el órgano jurisdiccional correspondiente debe ordenar al funcionario judicial encomendado que al momento de la diligencia de ratificación explique al quejoso o recurrente los alcances y consecuencias jurídicas de su decisión de no continuar con la instancia o medio de defensa iniciado.

48. En ese entendido, de constancias de autos se advierte que, en el presente asunto, por escrito presentado el dos de marzo de dos mil veintiuno. en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Circuito, recibido al día siguiente en el Tribunal Colegiado del conocimiento, el quejoso recurrente desistió del presente recurso de reclamación, en los siguientes términos:

"Que vengo por medio del presente escrito a desistirme del recurso que interpusé al momento de notificarme el auto de 9 de diciembre de 2020 suscrito por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo anterior por así convenir a mis intereses"

49. Dicho escrito fue recibido en este Alto Tribunal el doce de marzo de dos mil veintiuno. Por lo que en esa misma fecha el presidente de esta Suprema Corte ordenó su ratificación.

50. No obstante, en proveído de diecisiete de junio siguiente, la Ministra presidenta ordenó de nueva cuenta la ratificación del desistimiento, bajo el entendido de que el funcionario encargado de la diligencia debía explicar al quejoso (quien se encuentra privado de su libertad) los alcances y consecuencias jurídicas de la decisión de desistirse del recurso de reclamación.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ello, en cumplimiento a lo acordado por los integrantes de esta Primera Sala en sesión privada remota de dieciséis de junio de dos mil veintiuno.

Se destaca que, en similares términos a lo ordenado en el auto de 17 de junio mencionado, dictado en el expediente que nos ocupa, en proveído de 20 de enero de 2020 la entonces presidencia de





51. De este modo, el desistimiento fue ratificado por el quejoso recurrente en el lugar de su reclusión, ante la presencia de la actuario adscrita al Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito en diligencia de uno de julio de dos mil veintiuno. En el acta se aprecia que posteriormente a que la fedataria judicial le explicó las consecuencias jurídicas que traerían consigo el desistimiento, el quejoso asentó lo siguiente:

"Ratifico el contenido del escrito que presenté por medio del cual me desisto del recurso que interpusé al notificarme el auto de 09/diciembre/2020, reconozco la firma como mía, la cual estampé con mi puño y letra, además conozco los alcances y consecuencias de no continuar con el recurso que interpusé, lo que produce la firmeza de la determinación notificada con independencia de su sentido."

52. Lo anterior permite considerar que el reclamante, ante la presencia de la actuario judicial adscrita al Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, y explicados los alcances legales de su decisión, ratificó su escrito de desistimiento del recurso de reclamación que nos ocupa, tanto en su contenido como en su firma.

53. En consecuencia, debe tenerse al recurrente por desistido del recurso de reclamación del cual se formó el presente toca 370/2021, de esta Primera Sala, lo que permite declarar la firmeza del contenido del auto de nueve de diciembre de dos mil veinte, dictado por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión \*\*\*\*\*.

## V. Decisión

54. Por las razones expuestas, al ser voluntad del quejoso recurrente desistirse del presente recurso de reclamación y habiendo ratificado esa determinación, previa explicación de los alcances jurídicos de su decisión, se tiene por desistido del medio de impugnación que nos ocupa, por ende, queda firme el auto reclamado.

---

la Sala ordenó la ratificación del desistimiento del amparo directo en revisión 5453/2018, resuelto en sesión de 19 de febrero de 2020 por unanimidad de votos.



55. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Resuelve

PRIMERO.—Se tiene al recurrente \*\*\*\*\* , por desistido del recurso de reclamación 370/2021 a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Queda firme el acuerdo de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictado el nueve de diciembre de dos mil veinte, en el amparo directo en revisión \*\*\*\*\*.

**Notifíquese;** y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis aislada 1a. CCCXXXIV/2014 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 41/2015 (10a.), P./J. 16/2018 (10a.), P./J. 25/2018 (10a.) y 2a./J. 1/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30



horas, 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**RATIFICACIÓN DEL DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL O DE ALGUNO DE SUS RECURSOS. PARA SU VALIDEZ, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE ORDENAR AL FUNCIONARIO CON FE PÚBLICA QUE EXPLIQUE AL QUEJOSO O RECURRENTE LOS ALCANCES Y LAS CONSECUENCIAS DE SU DECISIÓN, AL MOMENTO DE LA DILIGENCIA.**

Hechos: Una persona sentenciada en un procedimiento penal interpuso recurso de revisión en contra de la resolución dictada en un juicio de amparo directo. El recurso se desechó; contra ese proveído interpuso recurso de reclamación, y durante el trámite de este último presentó un escrito de desistimiento de ese medio de defensa, por lo que se ordenó su ratificación, haciendo del conocimiento del recurrente los alcances y las consecuencias de su decisión para el efecto de tenerlo por desistido del recurso de reclamación y dejar firme el auto impugnado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en atención a los principios de debido proceso y de seguridad jurídica, para dar validez a la ratificación del desistimiento del juicio de amparo o de alguno de los recursos ordenada en el artículo 63, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo, tratándose de un asunto de naturaleza penal, el órgano jurisdiccional correspondiente debe ordenar al funcionario judicial encomendado que al momento de la diligencia de ratificación explique al quejoso o recurrente los alcances y las consecuencias jurídicas de su decisión de no continuar con la instancia o medio de defensa iniciado.

Justificación: En la doctrina procesal y en la jurisprudencia, el desistimiento se contrae al acto abdicatorio por el cual se manifiesta el propósito de



abandonar una instancia o de no confirmar el ejercicio de una acción, la reclamación de un derecho o la realización de cualquier otro trámite de un procedimiento iniciado. Por tanto, como consiste en apartarse del ejercicio de un derecho o de facultades procesales ya ejercidos, puede referirse tanto a una acción, como a un recurso, a una prueba o a un incidente. En ese sentido, el artículo 63, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo, no sólo comprende el desistimiento de la demanda de un juicio de amparo, sino también de los recursos que establece para ese procedimiento dicha legislación. Ahora bien, para que se tenga certeza de la decisión del quejoso o recurrente, el citado artículo 63 establece la necesidad de que se ratifique el desistimiento. Lo anterior significa que la autoridad encargada del asunto debe ordenar que ante el funcionario judicial con fe pública, el quejoso o recurrente expresamente manifieste que confirma su decisión de desistirse del juicio y/o del recurso. En ese tenor, para garantizar el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica de las personas que se encuentran involucradas en un procedimiento penal, en cualquier etapa, dada su situación de fragilidad, es indispensable que antes de ratificar el desistimiento se les expliquen los efectos jurídicos que traerá consigo poner fin a la acción de amparo, o bien, a los diversos medios de impugnación que rigen dicho juicio constitucional. Ello, en atención a sus derechos de seguridad jurídica y al debido proceso, que son reconocidos en los artículos 14 de la Constitución General, 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

### 1a./J. 19/2021 (11a.)

Recurso de reclamación 370/2021. Edgar Iván Ledezma Salcedo. 11 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y 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. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis de jurisprudencia 19/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**INDEMNIZACIÓN POR MORA EN CONTRATOS DE SEGURO. PROCEDE ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA ASEGURADORA, AUNQUE NO SE HAYA RECLAMADO COMO PRESTACIÓN EN LA DEMANDA DE ORIGEN (ARTÍCULO 276, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 280/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL QUINTO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 26 DE MAYO 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:

**8. 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, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII,



de la Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

**9. SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue presentada por Erick Alberto Parada Díaz, en su carácter de Juez Octavo Civil por Audiencias del Distrito Judicial Morelos, con residencia en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, autoridad responsable en el amparo directo 7/2020, del índice del **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito**; asunto del que deriva uno de los criterios contendientes.

**10.** Asimismo, apoya a lo anterior la jurisprudencia de esta Primera Sala de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE SE SUSTENTÓ UNA DE LAS TESIS, TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo establecen, en esencia, que cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual decidirá la tesis que debe prevalecer. En consecuencia, la autoridad responsable que intervino en el juicio de amparo de donde derivó una de las tesis sustentadas está legitimada para hacer la denuncia respectiva."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Registro digital: 163384, Primera Sala, Novena Época, materias: común, tesis: 1a./J. 77/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 5, tipo: jurisprudencia.



11. No obsta a lo anterior que, por una parte, el artículo 107, fracción XIII, primer párrafo de la Constitución haya sido reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; y por otra parte que el artículo 197-A se refiera a la Ley de Amparo abrogada. Lo anterior, porque los preceptos vigentes siguen contemplando legitimación para denunciar las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito a las partes en los asuntos que los motivaron.

12. 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 «de tesis», son las siguientes:

13. I. **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, quien conoció del **juicio de amparo directo 607/2019**, del cual se advierten los antecedentes siguientes:

14. **Juicio ordinario civil.** Miguel Ángel Luna Severino demandó de Juan Carlos Torres Lara, Rocío Guadalupe Morales Espinosa y AXA Seguros, Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante AXA), las prestaciones siguientes:

a) El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de indemnización compensatoria por muerte, pues las personas físicas incurrieron en responsabilidad civil objetiva, al ocasionar la muerte de su hijo con el uso de un vehículo automotor, en términos de lo dispuesto por el artículo 1,915 del Código Civil para la Ciudad de México (sic).

b) El pago de una indemnización por daño moral en términos del artículo 1,916 del código mencionado.

c) El pago de intereses moratorios a la tasa del \*\*\*\*\*% (\*\*\*\*\*), anual, calculado sobre las prestaciones mencionadas.

d) El pago de los gastos y costas que se generaran en el juicio.





e) La declaración judicial sobre la obligación a cargo de AXA de realizar el pago de la condena que se impusiera a su asegurado, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., 145, 146 y 147 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro. Así como la obligación de pago de las prestaciones indemnizatorias previstas en el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

15. Del asunto conoció el Juez Trigésimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien, seguida la secuela procesal, dictó sentencia en la cual resolvió lo siguiente:

A. Fue procedente la vía intentada, en la que el actor acreditó los hechos en los que fundó sus pretensiones, en tanto que el codemandado Juan Carlos Torres Lara se constituyó en rebeldía y los otros dos codemandados si bien acreditaron parcialmente sus excepciones, cierto es que no lograron desvirtuar la procedencia de la acción intentada en su contra.

B. Declarar que el actor, por su propio derecho y en representación de su hijo, acreditó los elementos de la acción de responsabilidad civil objetiva, por lo que determinó que los demandados son civilmente responsables del daño causado al hijo del actor, consecuentemente están obligados a responder solidariamente del daño moral, por lo que condenó:

• A las personas físicas a pagar la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*); y a la codemandada AXA a pagar al actor la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*); ambas condenas por concepto de indemnización compensatoria por muerte al incurrir en responsabilidad civil objetiva; y

• A todos los codemandados al pago de la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*)  
por concepto de indemnización resarcitoria por daño moral.

C. Condenar a los demandados a pagar solidariamente al actor los intereses generados por los montos condenados, a razón de una tasa anual del \*\*\*\*\*% (\*\*\*\*\*).

D. No condenó al pago de costas.



**16. Recurso de apelación.** En desacuerdo con la resolución relatada, tanto el actor Miguel Ángel Luna Severino, como dos de los codemandados Rocío Guadalupe Morales Espinosa y AXA, interpusieron recurso de apelación. De éstos conoció la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien los resolvió el quince de mayo de dos mil diecinueve, en el sentido de modificar la sentencia recurrida, sin hacer condena en costas.

**17. Juicio de amparo directo.** Inconforme con la determinación anterior, el actor Miguel Ángel Luna Severino promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, bajo el número 607/2019, quien dictó sentencia el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en el sentido de conceder el amparo al quejoso.

**18.** Dicha determinación la sustentó *–en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción–*, en los razonamientos siguientes:

En el apartado denominado "*Indemnización por mora*", se analizó el planteamiento del quejoso referente a que en el acto reclamado se debió condenar a la indemnización por mora, ello, conforme al artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, específicamente en la fracción VI, en la cual se establece que una vez fijado el monto de la obligación principal a cargo de la compañía de seguros, las prestaciones indemnizatorias deberán ser cubiertas por la institución de seguros demandada.

Asimismo, el quejoso resaltó que en términos de la fracción VII del mismo precepto, tal indemnización debería declararla el Juez, aunque no se hubiera reclamado en la demanda de origen.

El Tribunal Colegiado declaró fundado el concepto relatado con base en las consideraciones siguientes.

Como punto de partida, señaló que la legislación aplicable al caso es la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, consecuentemente lo relativo a la indemnización por mora se regía por el artículo 276 de la legislación en cita, pero mencionó que tal precepto, en su parte substancial, es igual al artículo 135



Bis de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que cita la parte quejosa.

Al respecto, el Tribunal Colegiado determinó que del precepto en mención se advierte que si la Institución de Seguros no cumple con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro deberá pagar al acreedor una indemnización por mora aun en el caso de que no se hubiere reclamado tal prestación.

Por tanto, el Juez está obligado a condenar a la aseguradora que incumpla con las obligaciones que asumió en el contrato de seguro, al pago de una indemnización por mora, la cual debe cuantificarse en términos de lo previsto en el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, condena que se debe decretar aun cuando el actor no reclame dicha indemnización.

Hecho lo anterior, procedió al análisis del caso concreto, en lo atinente al contrato de seguro identificado con el número \*\*\*\*\*, expedido por Axa.

Señaló que en el acto reclamado se resolvió condenar a la parte demandada por haberse actualizado el siniestro que amparaba la póliza mencionada, por lo que, **era evidente que se actualizó la hipótesis que prevé el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, en consecuencia, se debió condenar al pago de la indemnización por mora que prevé dicho precepto.**

A fin de apoyar su decisión, citó la jurisprudencia del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito «PC.I.C. J/29 C (10a.)», de rubro título y subtítulo siguiente: "INDEMNIZACIÓN POR MORA EN LOS CONTRATOS DE SEGURO EN GENERAL. SU INTERPRETACIÓN LEGAL."

**19. II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, quien conoció del **juicio de amparo directo 823/2018**, del cual se advierten los antecedentes siguientes:

**20. Juicio ordinario mercantil.** José Luis Iturbe Robles, en ejercicio de la acción de cumplimiento forzoso de contrato, demandó de Seguros Inbursa, Sociedad Anónima, Grupo Financiero Inbursa, entre otras prestaciones, el pago



de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), derivado de la cobertura de "*Muerte accidental y pérdida de miembros (DIPM)*" de una póliza de seguros, en la cual figuraba como beneficiario de su hijo.

**21.** Del asunto conoció el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en Ciudad Obregón. Dentro del juicio, se dictó una primera sentencia; sin embargo, fue impugnada mediante recurso de apelación, la cual fue revocada por el Primer Tribunal Unitario del Quinto Circuito, quien además ordenó la reposición del procedimiento. Ello, al no advertirse de las constancias enviadas, que el secretario encargado del despacho del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en Ciudad Obregón, contaba con facultades amplias de decisión jurisdiccional, por el contrario, únicamente fue autorizado con motivo de las vacaciones del titular, en consecuencia, el Juez de primera instancia debía emitir un nuevo fallo con plenitud de jurisdicción.

**22.** Una vez cumplido lo anterior, el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en Ciudad Obregón, dictó sentencia en la cual determinó lo siguiente:

**A.** Fue procedente la vía intentada, en la que el actor acreditó la procedencia de su acción, en tanto que la demandada no acreditó sus excepciones y defensas.

**B.** Condenó a la demandada al cumplimiento del contrato de seguro, lo cual implicaba el pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

**C.** Condenó a la demandada al pago de la indemnización por mora, conforme al artículo 276, fracción 1 (sic), párrafo segundo, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**D.** No condenó al pago de costas.

**23. Recurso de apelación.** En desacuerdo con la resolución relatada, la demandada interpuso recurso de apelación. Del asunto conoció el Primer Tribu-



nal Unitario del Quinto Circuito, quien lo resolvió el doce de abril de dos mil dieciocho, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida, y condenar al pago de costas en ambas instancias.

**24. Juicio de amparo directo.** En contra de tal sentencia, la demandada promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, bajo el número 823/2018, quien dictó sentencia el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, en el sentido de negar el amparo al quejoso.

**25.** Dicha determinación la sustentó *–en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción–*, en los razonamientos siguientes:

El tema que nos interesa se trató al analizar el concepto de violación "4", el cual se declaró infundado.

Para sostener lo anterior, el Tribunal Colegiado señaló que el artículo invocado en el acto reclamado a fin de considerar correcta la decisión de origen, respecto al pago de indemnización por mora, fue el 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, mismo que transcribió.

A partir de la transcripción del precepto, consideró que dicho numeral prevé la forma en que se debe compensar a los asegurados cuando las aseguradoras incumplan con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro, al hacerse exigibles, lo cual habrá de llevarse a cabo a través de una indemnización por mora a favor del beneficiario, de conformidad con las bases previstas en las fracciones del propio precepto.

De suerte tal que, para la solución del asunto, estimó relevante lo dispuesto en las fracciones VI y VII, en las que expresamente se prevé que **son irrenunciables los derechos relacionados con las prestaciones indemnizatorias previstas en ese artículo**, y que, **con independencia de que las partes lo invoquen o no**, al resultar procedente la prestación principal, el juzgador debe condenar de oficio al pago de esa indemnización.



En ese sentido, consideró que si el artículo prevé que son irrenunciables los derechos del acreedor a las prestaciones de indemnización e intereses moratorios ahí establecidas; entonces, cualquier pacto que pretenda extinguirlos o reducirlos no surtirá efecto legal alguno. Lo cual implica que el derecho a su cobro surgirá por el solo transcurso del plazo establecido por la ley para la exigibilidad de la obligación principal, aunque ésta no sea líquida en ese momento.

Asimismo, resaltó que si el precepto establece que aun cuando no se hubiera demandado el pago de la indemnización por mora establecida en dicho precepto, el Juez que conozca del asunto, además de la obligación principal, debe condenar al deudor a que también la cubra (indemnización por mora); en consecuencia, el Tribunal Colegiado consideró que la indemnización por mora no constituye una prestación autónoma, sino que es una consecuencia legal (sanción) del incumplimiento de la aseguradora de pagar la suma amparada por la póliza de seguro, por lo que consideró que es una obligación accesoria.

Por tanto, el Tribunal Colegiado decidió que con independencia de si la parte actora señaló o no las circunstancias de modo, tiempo y lugar "*para la indemnización por mora*"; lo cierto era que resultaba procedente la condena a su pago, al haber procedido la prestación principal reclamada, ya que como lo prevé el citado artículo 276, este tipo de indemnizaciones surgen por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la aseguradora, sin que admitan ningún tipo de renuncia ni modificación que las anule e incluso se demande o no su pago.

**26. III. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, quien conoció del **juicio de amparo directo 608/2019**, del cual se advierten los antecedentes siguientes:

**27. Juicio oral mercantil.** Esmeralda Zárate Meza demandó de Grupo Nacional Provincial, Sociedad Anónima Bursátil, el cumplimiento de un contrato de seguro, y como consecuencia de lo anterior, el pago de una indemnización por muerte por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), más los intereses que se generaran.



**28.** Del asunto conoció el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua, con sede en Ciudad Juárez, quien, seguida la secuela procesal, dictó sentencia en la cual resolvió lo siguiente:

**A.** Fue procedente la vía intentada, en la que el actor acreditó la procedencia de su acción, en tanto que la demandada no acreditó sus excepciones y defensas.

**B.** Declaró el cumplimiento forzoso del contrato de seguro.

**C.** Condenó a la demandada al pago del \*\*\*\*\*% (\*\*\*\*\*) de la cobertura por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

**D.** Condenó a la demanda al pago de la indemnización por mora.

**E.** Condenó al pago de los intereses moratorios desde la fecha en que debió cumplirse la obligación.

**29. Juicio de amparo directo.** En contra de tal sentencia, la demandada promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, bajo el número 608/2019, quien dictó sentencia el catorce de octubre de dos mil veinte, en el sentido de conceder el amparo al quejoso.

**30.** Dicha determinación la sustentó *–en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción–*, en los razonamientos siguientes:

El órgano de amparo emprendió su estudio sintetizando los argumentos de la quejosa, consistentes fundamentalmente en que el Juez responsable condenó al pago de una prestación que no se reclamó en la demanda, a saber: el pago a una indemnización por mora.

Tal argumento resultó fundado.

Lo anterior, en virtud de que del escrito de demanda no advertía que dentro de las prestaciones reclamadas por la actora se encontrara la prestación



consistente en la indemnización por mora a la que se le condenó a la parte quejosa en el resolutivo quinto de la sentencia reclamada, pues sólo reclamó el cumplimiento del contrato de seguro y como consecuencia de ello, el pago de la indemnización por fallecimiento, así como los intereses generados y que se sigan generando a partir de la fecha en que la aseguradora tuvo que haber realizado el pago a favor de la actora.

Consecuentemente, el Tribunal Colegiado estimó que, si no se reclamó indemnización por mora, el argumento resultaba fundado, pues le fue evidente que el Juez responsable alteró la litis que se le planteó y condenó a la quejosa al pago de una prestación no reclamada por la actora en el juicio natural, lo que –consideró– implica que, en este aspecto, la sentencia sea incongruente.

Aunado a ello, el Tribunal Colegiado consideró que el acto reclamado careció de congruencia interna, pues en los considerandos se omitió realizar el estudio de la prestación consistente en la indemnización por mora, sin embargo, en el quinto resolutivo se condenó a la demandada quejosa al pago de dicha prestación, lo que evidenció la incongruencia interna.

**31. IV. Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito**, quien conoció del **juicio de amparo directo 7/2020**, del cual se advierten los antecedentes siguientes:

**32. Juicio oral mercantil.** Idaly Cortés Olivas demandó de Axa Seguros, Sociedad Anónima de Capital Variable, las prestaciones siguientes:

a) El cumplimiento de un seguro de gastos médicos mayores en la cual es asegurada.

b) El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de los gastos médicos erogados por la atención médica recibida por la asegurada.

c) El pago de dos créditos bancarios que ascienden a la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), a nombre de sus abuelos, además de los intereses correspondientes.

d) El pago de los gastos y costas que se generaran en el juicio.





**33.** Del asunto conoció el Juzgado Octavo Civil por Audiencias del Distrito Judicial Morelos, con sede en Chihuahua, quien, seguida la secuela procesal, dictó sentencia en la cual resolvió lo siguiente:

**A.** Fue procedente la vía intentada, en la que la actora acreditó parcialmente su acción, en tanto que la demandada acreditó parcialmente sus excepciones.

**B.** Condenó a la demandada a cumplir lo establecido en la póliza de seguro de gastos médicos, para lo cual debía pagar \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), vía reembolso por conceptos de gastos médicos mayores. En el entendido de que la actora debería cubrir el monto que, de conformidad con la póliza de seguro, corresponda al deducible y al coaseguro.

**C.** Absolvió del pago a la prestación marcada en el paréntesis c.

**D.** Condenó al pago de la indemnización por mora, regulada por el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Finanzas.

**E.** No condenar al pago (sic) costas.

**34. Juicio de amparo directo.** En contra de dicho fallo, la demandada promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, bajo el número 7/2020, quien dictó sentencia el trece de marzo de dos mil veinte, en el sentido de conceder el amparo al quejoso.

**35.** Dicha determinación la sustentó, en los razonamientos siguientes:

Estimó fundado el cuarto concepto de violación, en el cual la quejosa reclamó que el Juez responsable vulneró el principio de congruencia, porque le condenó al pago de una indemnización por mora y actualización de la suerte principal, siendo que tal prestación no fue reclamada por la actora.

Para sostener lo anterior, esbozó el alcance del principio de congruencia previsto en el artículo 1077 del Código de Comercio.



Posteriormente, señaló que la actora no reclamó la prestación consistente en la indemnización por mora y actualización respecto de la suerte principal. A partir de lo anterior, explicó que aun cuando la indemnización por mora no fue reclamada por la actora, el Juez natural condenó a la satisfacción de tal prestación, lo que consideró una violación al principio de congruencia externa que debe observarse en el dictado de la sentencia, puesto que la responsable introdujo una prestación que no fue reclamada por la actora.

**36. CUARTO.—Estudio de la existencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, a fin de estar en aptitud de determinar la existencia de una contradicción de tesis, es necesario analizar si los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo con base en argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión; asimismo, deberá existir una discrepancia entre dichos ejercicios interpretativos, pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten *criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho* o sobre un problema jurídico central; y, por último, dicha discrepancia deberá dar lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

**37.** Así lo determinó la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>2</sup>

**38.** Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que una contradicción de tesis es existente independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que

<sup>2</sup> Novena Época, registro «digital:» 165077, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122.



las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

**39.** Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

**40.** En efecto, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación.

**41.** En otras palabras, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:<sup>3</sup>

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

<sup>3</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. 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



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

**C.** Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con

---

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."



relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

42. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, por una parte, la presente contradicción de tesis resulta inexistente respecto de algunas ejecutorias contendientes, al no cumplirse los requisitos para la existencia de la contradicción de tesis; mientras que, por otra, en lo atinente al resto, sí se satisfacen tales exigencias para su configuración, lo cual se explicará a continuación:

43. La denuncia de la contradicción de criterios se denunció por lo que hace al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, así como el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado**, ambos del **Décimo Séptimo Circuito**.

44. Sin embargo, no se cumplen los requisitos para que se actualice la existencia de la contradicción de tesis por lo que hace al criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, pues si bien dicho órgano colegiado ejerció su arbitrio judicial, llegando a conclusiones superficialmente disímiles, lo cierto es que ello atendió a que partió de situaciones fácticas distintas, de ahí que no pueda considerarse que resolvieron un mismo problema en relación a **si procede la condena de indemnización por mora a cargo de una institución de seguros ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato de seguro dentro de los plazos con que cuenta legalmente para su cumplimiento, aunque tal indemnización no se reclamara como prestación en la demanda de origen, ello, en términos del artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas**.

45. A fin de demostrar lo anterior, debe recordarse que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, consideró que el Juez está obligado a condenar a la aseguradora que incumpla con las obligaciones que asumió en el contrato de seguro, al pago de una indemnización por mora, aun en el caso de que el actor no reclame dicha indemnización, en términos de lo dispuesto por el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.



46. Similar criterio sostuvo el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, pues señaló que el precepto en comento prevé que son irrenunciables los derechos del acreedor a las prestaciones de indemnización e intereses moratorios establecidas; lo cual implica que el derecho a su cobro surgirá por el solo transcurso del plazo establecido por la ley para la exigibilidad de la obligación principal, aunque ésta no sea líquida en ese momento. Asimismo, resaltó que, si el precepto establece que aun cuando no se hubiera demandado el pago de la indemnización por mora establecida en dicho precepto, el Juez que conozca del asunto, además de la obligación principal, debe condenar al deudor a que también cubra la indemnización.

47. En contraposición a los criterios resaltados en los párrafos anteriores, se encuentra el criterio del **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, el cual analizó una demanda de amparo en la que la aseguradora combatió que el Juez responsable condenara al pago de una indemnización por mora, siendo que tal prestación no fue reclamada en la demanda. Al respecto, el Tribunal Colegiado determinó que la decisión del Juez responsable fue incorrecta, pues en la demanda de origen no se reclamó tal prestación, por lo que el Juez responsable alteró la litis planteada por la actora, condenando a una prestación no reclamada, lo que implicó que el acto reclamado adoleciera de congruencia.

48. Dicha postura es acorde a la sostenida por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito**, quien conoció de un juicio de amparo en el cual la aseguradora se quejó de la condena al pago de una indemnización por mora, siendo que tal prestación no fue reclamada en la demanda. En esa ocasión, dicho órgano colegiado determinó que el acto reclamado careció de congruencia externa, debido a que el Juez responsable introdujo una prestación que no fue reclamada en la demanda, consistente en una indemnización por mora.

49. Como puede advertirse, aun cuando todos los Tribunales Colegiados se vieron en la necesidad de dilucidar si procede la condena de indemnización por mora a cargo de una aseguradora que incumplió con sus obligaciones lle-



gando a conclusiones aparentemente disímiles, porque mientras el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito** consideraron que sí procede la condena de indemnización por mora a cargo de la aseguradora que incumplió sus obligaciones; en cambio el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Séptimo Circuito**, determinaron que no debe existir tal condena.

50. Empero, no puede considerarse que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** haya resuelto el mismo problema con relación a si procede la condena de indemnización por mora a cargo de una institución de seguros ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato de seguro dentro de los plazos con que cuente legalmente para su cumplimiento, aunque tal indemnización no se reclamara como prestación en la demanda de origen, en términos del artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas; en virtud de que su asunto tuvo en cuenta diversas particularidades fácticas.

51. Lo anterior es así, porque el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, tuvo a la vista un asunto que derivó de un juicio en el cual no se reclamó el cumplimiento de un contrato de seguro, sino la indemnización por responsabilidad civil en la que incurrieron dos personas físicas y como consecuencia de ello, la declaración de que la aseguradora tenía la obligación de pagar la condena derivada del seguro que amparaba un automóvil; cuestión que es diferente a los asuntos de los cuales derivaron los criterios del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado**, ambos del **Décimo Séptimo Circuito**, pues todos ellos partieron del análisis de un juicio en el que se reclamó el cumplimiento de un contrato de seguro.

52. Tal cuestión fáctica es relevante pues en el primer supuesto, sí se reclamó como prestación la indemnización por mora, cuestión que no ocurrió en los asuntos de los cuáles conocieron el resto de los tribunales contendientes.



**53.** A fin de constatar lo anterior, se considera oportuno transcribir las prestaciones reclamadas en la demanda de origen del asunto del cual conoció el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:**

"A. El pago de la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) salvo error u omisión, por concepto de indemnización compensatoria por muerte, al incurrir en responsabilidad civil objetiva los demandados \*\*\*\*\*y \*\*\*\*\*, por la muerte ocasionada a mi hijo \*\*\*\*\*, con el uso del vehículo automotor camión marca \*\*\*\*\*, modelo \*\*\*\*\*, color \*\*\*\*\*, número de serie \*\*\*\*\*. Cantidad que resulta de multiplicar el cuádruplo del salario mínimo diario más alto en el lugar del siniestro en el año dos mil trece, correspondiente al de \*\*\*\*\* que asciende a \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por cinco mil días, en términos de lo que establece el artículo 1915 del código sustantivo.

"B. El pago en base a una justa indemnización y reparación integral del daño, al prudente arbitrio de su señoría en términos de lo que establece el artículo 1916 del código sustantivo, de una indemnización resarcitoria por daño moral; por la afectación en mis sentimientos, afectos, creencias y vida privada, que derivan de la muerte ocasionada a mi hijo \*\*\*\*\*, con el uso por parte de los demandados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, por la muerte ocasionada a mi hijo \*\*\*\*\*, con el uso del vehículo automotor camión marca \*\*\*\*\*, modelo \*\*\*\*\*, color \*\*\*\*\*, número de serie \*\*\*\*\*.

"C. El pago de intereses moratorios a la tasa del 9% (nueve por ciento) anual, calculado sobre todas y cada una de las prestaciones que anteceden, generados desde la fecha del hecho jurídico dañoso y los que se sigan generando hasta que las demandadas hagan pago de todas y cada una de las prestaciones reclamadas.

"D. El pago de los gastos y costas que se generen con la tramitación del presente juicio.

"E. La declaración judicial sobre la obligación a cargo de \*\*\*\*\*, para realizar el pago de la condena que sea impuesta a su asegurado y/o conductor





y/o propietario del vehículo asegurado, respecto de las prestaciones que anteceden, en términos de lo que establecen los artículos 1o., 145, 146 y 147 de la Ley sobre el Contrato de Seguro. **Así como la obligación de pago de las prestaciones indemnizatorias previstas en el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas.**" (El resaltado es propio).

54. De la transcripción anterior se advierte que en la demanda que dio origen al juicio que tuvo a la vista el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, reclamó la indemnización por mora contemplada en el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, cuestión que no ocurrió en los asuntos que tuvieron a la vista el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y **Segundo Tribunal Colegiado**, ambos del **Décimo Séptimo Circuito**.

55. En virtud de lo anterior, es evidente que no se cumplen los requisitos para que se actualice la existencia de la contradicción de tesis respecto al criterio emitido por el primer órgano en comento, pues aun cuando ejercieron su arbitrio judicial, llegando a conclusiones superficialmente diversas, lo cierto es que ello atendió a que partieron de situaciones fácticas distintas, de ahí que no pueda considerarse que resolvieron un mismo problema en relación con la procedencia de la condena de indemnización por mora a cargo de una institución de seguros.

56. Lo anterior es así, ya que, como ha quedado explicado a lo largo de la presente ejecutoria, si bien no resulta preponderante la diferencia fáctica entre los asuntos de los cuales deriva el criterio contendiente; lo cierto es que en la presente contradicción dicha diferencia tiene una magnitud relevante, tan es así que fue esa discrepancia la que orilló a los órganos contendientes a dictar sus respectivas ejecutorias, **sin analizar el mismo punto de derecho**.

57. Ello, porque para el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado**, ambos del **Décimo Séptimo Circuito**, fue fundamental que la indemnización por mora no fuera reclamada como



prestación, cuestión que sí sucedió en el asunto del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, y si bien este último se pronunció en el sentido de que debe condenarse a dicho resarcimiento aun cuando no se reclame, lo cierto es que partió de un asunto en que sí se reclamó como prestación, situación que no pudieron analizar los Colegiados del **Décimo Séptimo Circuito**, pues justamente al no haberse reclamado, fue que consideraron improcedente la condena.

**58.** En las relatadas circunstancias, la contradicción de tesis que nos ocupa debe declararse **inexistente**, por cuanto hace al criterio sostenido por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, en relación con los emitidos por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Séptimo Circuito**.

**59.** Sirven de apoyo las jurisprudencias emitidas por la Segunda Sala de este Alto Tribunal cuyo criterio se comparte, de rubros y textos siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO. Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) 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; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como 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 tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos



jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente."<sup>4</sup>

"CONTRADICCION DE TESIS. ES INEXISTENTE SI LOS CRITERIOS DIVERGENTES TRATAN CUESTIONES ESENCIALMENTE DISTINTAS. Para que se configure la contradicción de tesis a que se refiere el artículo 197-A de la Ley de Amparo, es menester que las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados que sustenten criterios divergentes traten cuestiones jurídicas esencialmente iguales; por tanto, si la disparidad de criterios proviene de temas diferentes, la contradicción es inexistente."<sup>5</sup>

**60.** Pese a lo anterior, la contradicción de tesis se actualiza por lo que toca al criterio sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, en contraposición a los emitidos por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado**, ambos del **Décimo Séptimo Circuito**.

**61.** En efecto, los dos primeros requisitos se cumplen en tanto que todos los Tribunales Colegiados en comento se vieron en la necesidad de analizar **si procede la condena de indemnización por mora a cargo de una institución de seguros ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato de seguro dentro de los plazos con que cuente legalmente para su cumplimiento, aunque tal indemnización no se reclamara como prestación en la demanda de origen, ello, en términos del artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas**, llegando a conclusiones disimiles, pues el Colegiado del **Quinto Circuito** determinó que sí procede tal condena aun cuando no se hubiera reclamado como prestación, en cambio, los Colegiados del **Décimo Séptimo Circuito** llegaron a la conclusión adversa, es decir, determinaron que si tal indemnización no se reclamó como prestación, era imposible su condena pues la sentencia que se emitiera resultaría incongruente.

<sup>4</sup> Tesis 2a./J. 163/2011, Novena Época, Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219 «con número de registro digital: 161114».

<sup>5</sup> Tesis 2a./J. 24/95, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 59 «con número de registro digital: 200766».



62. Cabe destacar que los asuntos aludidos derivan de juicios donde se reclamó el cumplimiento de un seguro y que en ninguna de las demandas de origen se reclamó como prestación la indemnización por mora, no obstante, se condenó a la aseguradora al pago de aquélla.

63. Asimismo, es menester señalar que no es obstáculo para la existencia de la presente contradicción de criterios, el hecho de que los Colegiados del **Décimo Séptimo Circuito**, no hayan hecho referencia al artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas; ello, en virtud de que en los actos reclamados se condenó a la indemnización por mora, incluso, en el juicio de amparo del que conoció el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo**, la resolución reclamada tuvo entre otros puntos resolutivos, el siguiente:

"... **CUARTO.—Se condena al pago de la indemnización por mora, regulada por el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Finanzas, el cual será calculado a partir de los treinta días siguientes al incumplimiento del contrato, que fue el [trece] de [septiembre] de [dos mil diecisiete] ...**" (El subrayado es propio)

64. Finalmente, esta Primera Sala considera que también se actualiza el **tercer requisito**, en torno "*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*"; pues en el caso se considera oportuno, en aras de la seguridad jurídica, clarificar **si procede la condena de indemnización por mora a cargo de una Institución de Seguros ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato de seguro dentro de los plazos con que cuente legalmente para su cumplimiento, aunque tal indemnización no se reclamara como prestación en la demanda de origen, ello, en términos del artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.**

65. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, cuando se condena a la institución de seguros con motivo de la reclamación del incumplimiento de obligaciones



asumidas en el contrato de seguro, resulta procedente la condena al pago de la indemnización por mora, aun cuando no se haya reclamado como prestación en la demanda de origen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**66.** A fin de evidenciar la conclusión anterior, como punto de partida se considera oportuno precisar algunas cuestiones en torno al principio de congruencia que deben observar los órganos jurisdiccionales en el dictado de sus sentencias.

**67.** Retomando lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 1918/2018,<sup>6</sup> el ejercicio de los derechos otorgados por la Constitución trae consigo el cumplimiento de determinadas obligaciones, entre ellas las procesales, lo cual implica la concreción del mandato previsto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Norma Fundamental, según el cual 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.

**68.** El proceso jurisdiccional, como mecanismo a través del cual se materializa el derecho de *acceso a la justicia*, inexorablemente conlleva la existencia de ciertas obligaciones de índole procesal que la ley impone a las partes, ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite del procedimiento, para prevenir situaciones que impliquen daño a alguna de las partes, o para dar seguridad jurídica a las partes que intervienen en el mismo.

**69.** Es bajo esta materialización del derecho de acceso a la justicia, que todo proceso se constituye como un método racional de debate y como un instrumento para la solución de los conflictos de intereses que se suscitan en la convivencia; no obstante, para que tal finalidad se alcance, debe haber una

---

<sup>6</sup> El asunto fue resuelto en la sesión de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).



exacta correspondencia entre la pretensión del actor, la oposición del demandado, los elementos de prueba válidamente incorporados y la decisión del tribunal.

**70.** Esta concordancia recibe el nombre de congruencia, la cual supone la identidad entre lo resuelto por el Juez y lo controvertido oportunamente por las partes; y en materia civil, este principio exige que la sentencia deba estar acorde con los hechos y las pretensiones esgrimidas en la demanda y contestación respectivas.

**71.** En efecto, por congruencia ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes y en relación con los poderes atribuidos en cada caso al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico.<sup>7</sup>

**72.** En el Código de Comercio,<sup>8</sup> el legislador materializó este principio procesal en el artículo 1327 del Código de Comercio,<sup>9</sup> al establecer que la sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas respectivamente en la demanda y en la contestación.

**73.** En efecto, el precepto hace referencia al principio de congruencia de las sentencias, según el cual, el tribunal debe resolver solamente sobre todo lo que peticionaron las partes.

**74.** Ese principio se ha explicado en la necesidad de una correlación o identidad entre las pretensiones y la sentencia, en la medida en que dentro de

<sup>7</sup> Aragoneses, Alonso. Sentencias congruentes, pretensión-oposición-fallo. Madrid. 1957, página 87. Citado por José Becerra Bautista en *"El Principio de la Congruencia en las Sentencias Civiles"*.

<sup>8</sup> Legislación aplicable a los juicios en los que se reclame el cumplimiento de un contrato de seguro, de conformidad con lo previsto en el Código de Comercio en los artículos siguientes:

**"Artículo 1o.** Los actos comerciales sólo se regirán por lo dispuesto en este Código y las demás leyes mercantiles aplicables."

**"Artículo 75.** La ley reputa actos de comercio: ...

"XVI. Los contratos de seguros de toda especie."

**"Artículo 1049.** Son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76, se deriven de los actos comerciales."

<sup>9</sup> **"Artículo 1,327.** La sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas respectivamente en la demanda y en la contestación."



los procesos donde predomina el principio dispositivo, como los mercantiles, a las partes corresponde la iniciativa del proceso y la determinación de su materia, es decir, la fijación de lo que constituye el *petitum* y la *causa petendi*: lo que se pide y los hechos jurídicamente relevantes en que se funda la petición.

75. En ese sentido, el tribunal queda vinculado a resolver según la pretensión deducida por las partes; y no sobre pretensiones que no se hayan hecho valer, caso este último en el cual se incurriría en el vicio de *ultra* o *extra petita*.

76. Es decir, el Juez no podrá emitir una sentencia acerca de algo que no fue solicitado por las partes (*extra petita*) o en la que otorgue más de lo pedido (*ultra petita*), pero tampoco podrá fallar sin pronunciarse acerca de todas las pretensiones, pues de lo contrario deberá explicar de manera suficiente las razones por las cuales omitió referirse a algún pedimento. Cabe destacar que esta Suprema Corte distingue entre congruencia externa y congruencia interna; la primera relativa a la concordancia entre la sentencia y lo expresado en la demanda y contestación; en tanto que la segunda, se refiere a que las sentencias no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí.<sup>10</sup>

77. Por otra parte, en el amparo directo en revisión 1918/2018, también se señaló que el principio en comento significa que la intervención oficiosa del juzgador estará limitada a cuestiones estrictamente relacionadas con la procedencia de la acción o excepcionalmente consideradas indispensables por el legislador para que el actor obtenga sentencia favorable.<sup>11</sup>

78. Ahora bien, una vez precisado el anterior marco referencial acerca del principio de congruencia que deben cumplir las sentencias, es necesario hacer alusión al texto de la disposición en estudio, que establece lo siguiente:

**"Artículo 276. Si una institución de seguros no cumple con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro dentro de los plazos con que cuenta**

<sup>10</sup> Lo anterior con base en el criterio de rubro y datos de localización siguientes: "SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS.". Registro digital: 272666, Tercera Sala, Sexta Época, materia común, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XI, Cuarta Parte, página 193, tipo: aislada.

<sup>11</sup> Lo cual se encuentra en el párrafo 70 de la sentencia recaída al amparo directo en revisión 1918/2018.



**legalmente para su cumplimiento, deberá pagar al acreedor una indemnización por mora de acuerdo con lo siguiente:**

"I. Las obligaciones en moneda nacional se denominarán en unidades de inversión, al valor de éstas en la fecha del vencimiento de los plazos referidos en la parte inicial de este artículo y su pago se hará en moneda nacional, al valor que las unidades de inversión tengan a la fecha en que se efectúe el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción VIII de este artículo.

"Además, la institución de seguros pagará un interés moratorio sobre la obligación denominada en unidades de inversión conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, el cual se capitalizará mensualmente y cuya tasa será igual al resultado de multiplicar por 1.25 el costo de captación a plazo de pasivos denominados en unidades de inversión de las instituciones de banca múltiple del país, publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente a cada uno de los meses en que exista mora;

"II. Cuando la obligación principal se denomine en moneda extranjera, adicionalmente al pago de esa obligación, la institución de seguros estará obligada a pagar un interés moratorio el cual se capitalizará mensualmente y se calculará aplicando al monto de la propia obligación, el porcentaje que resulte de multiplicar por 1.25 el costo de captación a plazo de pasivos denominados en dólares de los Estados Unidos de América, de las instituciones de banca múltiple del país, publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente a cada uno de los meses en que exista mora;

"III. En caso de que a la fecha en que se realice el cálculo no se hayan publicado las tasas de referencia para el cálculo del interés moratorio a que aluden las fracciones I y II de este artículo, se aplicará la del mes inmediato anterior y, para el caso de que no se publiquen dichas tasas, el interés moratorio se computará multiplicando por 1.25 la tasa que las sustituya, conforme a las disposiciones aplicables;

"IV. Los intereses moratorios a que se refiere este artículo se generarán por día, a partir de la fecha del vencimiento de los plazos referidos en la parte inicial





de este artículo y hasta el día en que se efectúe el pago previsto en el párrafo segundo de la fracción VIII de este artículo. Para su cálculo, las tasas de referencia a que se refiere este artículo deberán dividirse entre trescientos sesenta y cinco y multiplicar el resultado por el número de días correspondientes a los meses en que persista el incumplimiento;

"V. En caso de reparación o reposición del objeto siniestrado, la indemnización por mora consistirá únicamente en el pago del interés correspondiente a la moneda en que se haya denominado la obligación principal conforme a las fracciones I y II de este artículo y se calculará sobre el importe del costo de la reparación o reposición;

"VI. Son irrenunciables los derechos del acreedor a las prestaciones indemnizatorias establecidas en este artículo. El pacto que pretenda extinguirlos o reducirlos no surtirá efecto legal alguno. Estos derechos surgirán por el solo transcurso del plazo establecido por la ley para el pago de la obligación principal, aunque ésta no sea líquida en ese momento.

"Una vez fijado el monto de la obligación principal conforme a lo pactado por las partes o en la resolución definitiva dictada en juicio ante el Juez o árbitro, las prestaciones indemnizatorias establecidas en este artículo deberán ser cubiertas por la institución de seguros sobre el monto de la obligación principal así determinado;

**"VII. Si en el juicio respectivo resulta procedente la reclamación, aun cuando no se hubiere demandado el pago de la indemnización por mora establecida en este artículo, el Juez o árbitro, además de la obligación principal, deberá condenar al deudor a que también cubra esas prestaciones conforme a las fracciones precedentes;**

"VIII. La indemnización por mora consistente en el sistema de actualización e intereses a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del presente artículo será aplicable en todo tipo de seguros, salvo tratándose de seguros de caución que garanticen indemnizaciones relacionadas con el impago de créditos fiscales, en cuyo caso se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.



"El pago que realice la institución de seguros se hará en una sola exhibición que comprenda el saldo total por los siguientes conceptos:

"a) Los intereses moratorios;

"b) La actualización a que se refiere el primer párrafo de la fracción I de este artículo; y,

"c) La obligación principal.

"En caso de que la institución de seguros no pague en una sola exhibición la totalidad de los importes de las obligaciones asumidas en el contrato de seguros y la indemnización por mora, los pagos que realice se aplicarán a los conceptos señalados en el orden establecido en el párrafo anterior, por lo que la indemnización por mora se continuará generando en términos del presente artículo, sobre el monto de la obligación principal no pagada, hasta en tanto se cubra en su totalidad.

"Cuando la institución interponga un medio de defensa que suspenda el procedimiento de ejecución previsto en esta ley, y se dicte sentencia firme por la que queden subsistentes los actos impugnados, el pago o cobro correspondientes deberán incluir la indemnización por mora que hasta ese momento hubiere generado la obligación principal, y

"IX. Si la institución de seguros, dentro de los plazos y términos legales, no efectúa el pago de las indemnizaciones por mora, el Juez o la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, según corresponda, le impondrán una multa de 1000 a 15000 días de salario.

"En el caso del procedimiento administrativo de ejecución previsto en el artículo 278 de esta ley, si la institución de seguros, dentro de los plazos o términos legales, no efectúan el pago de las indemnizaciones por mora, la comisión le impondrá la multa señalada en esta fracción, a petición de la autoridad ejecutora que corresponda conforme a la fracción II de dicho artículo."

**79.** De la transcripción anterior se desprende que en el supuesto en que una institución de seguros no cumpla con las obligaciones asumidas en el



contrato de seguro dentro de los plazos con que cuenta legalmente para su cumplimiento, deberá pagar al acreedor una indemnización por mora.

**80.** Esta indemnización por mora, de conformidad con la fracción I, se encuentra formada por dos componentes, a saber: **a)** la actualización de la obligación principal mediante su conversión a unidades de inversión (UDIS); y, **b)** la imposición de intereses moratorios.

**81.** En cuanto al primero, debe indicarse que las UDIS son unidades de inversión que fueron creadas mediante un programa de restructuración de adeudos mediante el Decreto por el que se Establecen las Obligaciones que Podrán Denominarse en Unidades de Inversión y Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación de uno de abril de mil novecientos noventa y cinco, y tienen la finalidad de indexar o actualizar el monto de la obligación de pago en moneda nacional, al ritmo de la inflación.<sup>12</sup> En otras palabras, tienen por objeto mantener el valor de la suma adeudada.

**82.** Cabe destacar que esta condena oficiosa no infringe el principio de congruencia, cayendo en el vicio de *extra petita*, pues tiene como finalidad actualizar el monto de la obligación de pago en moneda nacional, al ritmo de la inflación, lo cual se realiza con base en las obligaciones reclamadas y condenadas por el juzgador una vez desarrollada la secuela procesal.

**83.** Respecto al segundo, vale mencionar que el concepto "*interés*", en sentido estricto, se identifica con el provecho, rendimiento o utilidad que se obtiene del dinero y, en un sentido más amplio, envuelve la compensación en dinero o en cualquier valor que recibe el acreedor en forma accesoria al cumplimiento de una obligación, los cuales pueden ser ordinarios o moratorios.<sup>13</sup> Sobre este

<sup>12</sup> Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia de esta Primera Sala de rubro y datos de localización siguientes: "UNIDADES DE INVERSIÓN (UDIS). SON UNA UNIDAD DE CUENTA Y NO MONETARIA.". Registro digital: 159915, Primera Sala, Décima Época, materias administrativa y civil, tesis 1a./J. 16/2012 (9a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 873, jurisprudencia.

<sup>13</sup> Cfr. Vázquez Pando, Fernando Alejandro, "Depósito mercantil", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. III, página 111.



punto, se hace énfasis en que, mercantilmente, los intereses ordinarios son distintos a los moratorios, porque la naturaleza de los primeros es contractual, mientras que los segundos se imponen como una sanción al incumplimiento de la obligación dentro del plazo correspondiente.<sup>14</sup>

**84.** En cuanto a la condena al pago de intereses moratorios, aunque el actor no lo haya reclamado como prestación, si bien podría considerarse un vicio *extra petita*, en tanto que se emite una sentencia de conformidad con algo que no fue solicitado por las partes; sin embargo, como se resolvió en el amparo directo en revisión 1918/2018, la intervención oficiosa del juzgador estará limitada a cuestiones excepcionalmente consideradas indispensables por el legislador para que el actor obtenga sentencia favorable.

**85.** Así, los intereses moratorios provienen del incumplimiento en la entrega de la suma asegurada y consisten en la sanción que se impone por la entrega tardía del dinero (suma asegurada) de acuerdo con lo pactado en el contrato de seguro. En otras palabras, la condena fijada por el precepto al pago de intereses moratorios se impone debido a que la institución de seguros no cumplió con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro dentro de los plazos legales estipulados para su cumplimiento.

**86.** Ahora, la fracción VII del precepto multicitado, establece con claridad que, una vez substanciado el juicio, en el supuesto en que resultara procedente la reclamación, el Juez de origen, aunque no se hubiere demandado el pago de la indemnización por mora prevista en el precepto, deberá condenar al deudor tanto al pago de la obligación principal, como al pago del resto de las prestaciones conforme a lo dispuesto en el propio precepto.

**87.** De tal manera que, la parte que reclame a una institución de seguros el cumplimiento de un contrato de seguro no necesariamente está obligado a

---

<sup>14</sup> Lo anterior ha sido sustentado por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 354/2018, en sesión virtual de cuatro de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Ministras: Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat; y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.



señalar como prestación la indemnización por mora prevista en el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, pues el propio precepto impone la obligación a los juzgadores de imponer la condena, en caso de estimar fundada la pretensión de la demandante.

**88.** Cabe destacar que el artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, expedida en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de abril de dos mil trece, recoge su texto del diverso 135 bis de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la cual quedó abrogada por aquélla, y que establece textualmente lo siguiente:

**"Artículo 135 Bis. Si la empresa de seguros no cumple con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro al hacerse exigibles legalmente, deberá pagar al acreedor una indemnización por mora de acuerdo con lo siguiente:**

**"I. Las obligaciones en moneda nacional se denominarán en unidades de inversión,** al valor de éstas en la fecha de su exigibilidad legal y su pago se hará en moneda nacional al valor que las unidades de inversión tengan a la fecha en que se efectúe el mismo.

**"Además, la empresa de seguros pagará un interés moratorio** sobre la obligación denominada en unidades de inversión conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, cuya tasa será igual al resultado de multiplicar por 1.25 el costo de captación a plazo de pasivos denominados en unidades de inversión de las instituciones de banca múltiple del país, publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente a cada uno de los meses en que exista mora;

**"II. Cuando la obligación principal se denomine en moneda extranjera,** adicionalmente al pago de esa obligación, la empresa de seguros estará obligada a pagar un interés moratorio que se calculará aplicando al monto de la propia obligación, el porcentaje que resulte de multiplicar por 1.25 el costo de captación a plazo de pasivos denominados en dólares de los Estados Unidos de América, de las instituciones de banca múltiple del país, publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente a cada uno de los meses en que exista mora;



"III. En caso de que no se publiquen las tasas de referencia para el cálculo del interés moratorio a que aluden las fracciones I y II de este artículo, el mismo se computará multiplicando por 1.25 la tasa que las sustituya, conforme a las disposiciones aplicables;

"IV. En todos los casos, los intereses moratorios se generarán por día, desde aquél en que se haga exigible legalmente la obligación principal y hasta el día inmediato anterior a aquél en que se efectúe el pago. Para su cálculo, las tasas de referencia deberán dividirse entre trescientos sesenta y cinco y multiplicar el resultado por el número de días correspondientes a los meses en que persista el incumplimiento;

"V. En caso de reparación o reposición del objeto siniestrado, la indemnización por mora consistirá en el pago del interés correspondiente a la moneda en que se haya denominado la obligación principal conforme a las fracciones I y II de este artículo y se calculará sobre el importe del costo de la reparación o reposición;

"VI. Son irrenunciables los derechos del acreedor a las prestaciones indemnizatorias establecidas en este artículo. El pacto que pretenda extinguirlos o reducirlos no surtirá efecto legal alguno. Estos derechos surgirán por el solo transcurso del plazo establecido por la ley para la exigibilidad de la obligación principal, aunque ésta no sea líquida en ese momento.

"Una vez fijado el monto de la obligación principal conforme a lo pactado por las partes o en la resolución definitiva dictada en juicio ante el Juez o árbitro, las prestaciones indemnizatorias establecidas en este artículo deberán ser cubiertas por la empresa de seguros sobre el monto de la obligación principal así determinado;

**"VII. Si en el juicio respectivo resulta procedente la reclamación, aun cuando no se hubiere demandado el pago de las prestaciones indemnizatorias establecidas en este artículo, el Juez o árbitro además de la obligación principal, deberá condenar al deudor a que también cubra esas prestaciones conforme a las fracciones precedentes; y,**



"VIII. Si la empresa de seguros, dentro de los plazos y términos legales, no cumple con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas le impondrá una multa de mil a diez mil días de salario, y en caso de reincidencia se le revocará la autorización correspondiente." (El resaltado es propio).

**89.** Tal numeral fue adicionado a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de enero de mil novecientos noventa y siete, en donde se efectuaron las modificaciones siguientes:

**"Artículo 135 Bis.** Si la empresa de seguros no cumple con las obligaciones asumidas en el contrato de seguro al hacerse exigibles, estará obligada, aun cuando la reclamación sea extrajudicial, a cubrir su obligación de acuerdo a lo siguiente:

"I. Las obligaciones en moneda nacional se denominarán en unidades de inversión, a partir de la fecha de su exigibilidad, de acuerdo con las disposiciones aplicables y su pago se hará en moneda nacional al valor que dichas unidades de inversión tengan a la fecha en que se efectúe el mismo.

"Las empresas de seguros deberán pagar un interés sobre la obligación denominada en unidades de inversión, el cual se calculará aplicando al monto de la propia obligación, el porcentaje que resulte de multiplicar por 1.25 el costo anual de captación a plazo de los pasivos denominados en unidades de inversión, de las instituciones de banca múltiple del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación, para el mes inmediato anterior a aquél en que se realice el cálculo, dividido entre doce. Los intereses se generarán mes a mes, desde aquél en que se incumpla la obligación y hasta el mes en que se realice el pago, aun cuando sólo haya transcurrido una fracción de los mismos; y

"II. Cuando la obligación principal se denomine en moneda extranjera, además del pago de esa obligación, las empresas de seguros estarán obligadas a pagar un interés que se calculará aplicando al monto de la propia obligación, el porcentaje que resulte de multiplicar por 1.25 la tasa más alta de rendimiento del instrumento que emita el Gobierno Federal denominado en dólares de los



Estados Unidos de América, que se haya emitido en el mes de que se trate, a falta de éste, se utilizará la correspondiente al último mes que haya estado vigente. Los intereses se generarán mes a mes desde aquél en que se incumpla la obligación y hasta el mes en que se realice el pago, aun cuando sólo haya transcurrido una fracción de los mismos.

"Son irrenunciables los derechos del acreedor establecidos en este artículo, que tienen el carácter de mínimos y el pacto que pretenda extinguirlos o reducirlos no producirá efecto alguno. Estos derechos surgirán por el solo transcurso del plazo establecido por la ley para la exigibilidad de la obligación principal.

**"En caso de juicio en el que se condene al pago de la obligación principal, el Juez o árbitro, de oficio, deberá formular en su sentencia o laudo, la condena accesoria al pago de las indemnizaciones mínimas a que se refiere este artículo."** (El resaltado es propio)

90. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto presentada por el presidente de la República, que originó la adición del precepto en comento, se sostuvo lo siguiente:

"... En cuanto a la garantía que representa la reserva específica para obligaciones pendientes del cumplir que deben constituir las empresas de seguros durante el procedimiento, en la iniciativa se establece un cambio importante en beneficio de la seguridad de las partes. En efecto, las disposiciones vigentes prevén que los productos de esta reserva serán en beneficio del demandante si la reclamación resulta procedente y se señala que cuando el monto de los intereses moratorios a que se condene a una institución de seguros fuere mayor al producto de la inversión de la reserva, la institución deberá cubrir la diferencia.

"Lo anterior ha originado diversas formas de interpretar esta disposición con el propósito de dejar claro los derechos de los asegurados y las obligaciones de las aseguradoras, **se ha determinado establecer un sistema de actualización del monto reclamado en moneda nacional, en unidades de inversión a partir del momento en que la obligación se hace exigible, estableciendo además un interés por incumplimiento.**





**"Se establece que estos derechos son irrenunciables y que el pacto que pretenda extinguirlos no producirá efecto alguno y surgirán por el solo transcurso del plazo establecido por la ley para la exigibilidad de la obligación principal ..."**

91. En ese sentido, la imposición de la indemnización por mora surge por el solo transcurso del plazo establecido por la ley para la exigibilidad de la obligación principal. Su finalidad consiste en generar un efecto disuasorio, mediante la imposición de la sanción referida, para las aseguradoras que no cumplen con sus obligaciones a tiempo, es decir, evitar que se sigan llevando a cabo conductas que dificulten el pago.<sup>15</sup>

92. De manera que la imposición de oficio de la indemnización por mora encuentra sustento en la conducta que han desplegado las instituciones de seguros, y que orillaron al legislador a establecer un correctivo que se actualice por el solo transcurso del tiempo en el cual han incumplido sus obligaciones, de allí que esta norma constituye una excepción al principio de congruencia, pues aun cuando no haya sido solicitado, el juzgador estará obligado a su otorgamiento.

93. En estas condiciones, esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:

INDEMNIZACIÓN POR MORA EN CONTRATOS DE SEGURO. PROCEDE ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA ASEGURADORA, AUNQUE NO SE HAYA RECLAMADO COMO PRESTACIÓN EN LA DEMANDA DE ORIGEN (ARTÍCULO 276, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si procede la condena de indemnización por mora a cargo de una institución de

<sup>15</sup> En cuanto a la disuasión de conductas de las instituciones de seguros, puede verse el artículo: *"Los intereses de mora de las Aseguradoras: Artículo 20 de la Ley del Contrato de Seguro. Examen especial de la Consignación"*, de la autora Susana Jiménez Bautista, que si bien hace referencia a la legislación española, sirve como referencia: [file:///D:/Usuarios/ghernandezc/Downloads/Dialnet-Los InteresesDeMoraDeLasAseguradorasArticulo20DeLaL-623609.pdf](file:///D:/Usuarios/ghernandezc/Downloads/Dialnet-Los%20InteresesDeMoraDeLasAseguradorasArticulo20DeLaL-623609.pdf)



seguros ante el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de seguro dentro de los plazos con que cuenta legalmente para su cumplimiento, aunque tal indemnización no se reclamara como prestación en la demanda de origen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 276, fracción VII, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, y llegaron a posturas opuestas, pues uno determinó que sí procede tal condena aun cuando no se hubiera reclamado como prestación, en cambio los otros llegaron a la conclusión adversa.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en el supuesto en que se condena a una institución de seguros con motivo de la reclamación del incumplimiento de obligaciones asumidas en el contrato de seguro, dentro de los plazos con que cuenta legalmente para su cumplimiento, resulta procedente la condena al pago de la indemnización por mora, aun cuando no se haya reclamado como prestación en la demanda de origen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 276, fracción VII, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**Justificación:** El derecho de acceso a la justicia se materializa mediante el proceso jurisdiccional, bajo el cual todo proceso se constituye como un método racional de debate y como un instrumento para la solución de los conflictos de intereses que se suscitan en la convivencia; no obstante, para que tal finalidad se alcance, debe haber una exacta correspondencia entre la pretensión de la parte actora, la oposición de la parte demandada, los elementos de prueba válidamente incorporados y la decisión del tribunal; dicha concordancia recibe el nombre de principio de congruencia, el cual fue materializado por el legislador en el artículo 1327 del Código de Comercio. Ahora bien, de conformidad con la fracción VII del artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, una vez sustanciado el juicio, en el supuesto en que resultara procedente la reclamación, la autoridad jurisdiccional de origen deberá condenar a la aseguradora tanto al pago de la obligación principal, como al del resto de las prestaciones relacionadas en el propio precepto, aun cuando no se hubiera demandado el pago de la indemnización por mora. Lo anterior se justifica en tanto que el legislador buscó generar un efecto disuasorio, mediante la imposi-



ción de la sanción referida, para las aseguradoras que no cumplen con sus obligaciones a tiempo. En consecuencia, esta norma constituye una excepción al principio de congruencia, pues aun cuando no haya sido solicitado por la parte actora, la autoridad jurisdiccional estará obligada a su otorgamiento, dado que esa medida tiende a evitar que se sigan llevando a cabo conductas que dificulten el pago a favor de los asegurados.

Por lo anteriormente expuesto,

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, y el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado**, ambos del **Décimo Séptimo Circuito**.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**, y el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo** y el **Segundo Tribunal Colegiado**, ambos del **Décimo Séptimo Circuito**.

TERCERO—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.

CUARTO.—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 Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia PC.I.C. J/29 C (10a.) y P./J. 72/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo III, septiembre de 2016, página 1587, con número de registro digital: 2012541, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **INDEMNIZACIÓN POR MORA EN CONTRATOS DE SEGURO. PROCEDE ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA ASEGURADORA, AUNQUE NO SE HAYA RECLAMADO COMO PRESTACIÓN EN LA DEMANDA DE ORIGEN (ARTÍCULO 276, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si procede la condena de indemnización por mora a cargo de una institución de seguros ante el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de seguro dentro de los plazos con que cuenta legalmente para su cumplimiento, aunque tal indemnización no se reclamara como prestación en la demanda de origen, de conformidad con lo dispuesto por el



artículo 276, fracción VII, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, y llegaron a posturas opuestas, pues uno determinó que sí procede tal condena aun cuando no se hubiera reclamado como prestación, en cambio los otros llegaron a la conclusión adversa.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en el supuesto en que se condena a una institución de seguros con motivo de la reclamación del incumplimiento de obligaciones asumidas en el contrato de seguro, dentro de los plazos con que cuenta legalmente para su cumplimiento, resulta procedente la condena al pago de la indemnización por mora, aun cuando no se haya reclamado como prestación en la demanda de origen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 276, fracción VII, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**Justificación:** El derecho de acceso a la justicia se materializa mediante el proceso jurisdiccional, bajo el cual todo proceso se constituye como un método racional de debate y como un instrumento para la solución de los conflictos de intereses que se suscitan en la convivencia; no obstante, para que tal finalidad se alcance, debe haber una exacta correspondencia entre la pretensión de la parte actora, la oposición de la parte demandada, los elementos de prueba válidamente incorporados y la decisión del tribunal; dicha concordancia recibe el nombre de principio de congruencia, el cual fue materializado por el legislador en el artículo 1327 del Código de Comercio. Ahora bien, de conformidad con la fracción VII del artículo 276 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, una vez sustanciado el juicio, en el supuesto en que resultara procedente la reclamación, la autoridad jurisdiccional de origen deberá condenar a la aseguradora tanto al pago de la obligación principal, como al del resto de las prestaciones relacionadas en el propio precepto, aun cuando no se hubiera demandado el pago de la indemnización por mora. Lo anterior se justifica en tanto que el legislador buscó generar un efecto disuasorio, mediante la imposición de la sanción referida, para las aseguradoras que no cumplen con sus obligaciones a tiempo. En consecuencia, esta norma constituye una excepción al principio de congruencia, pues aun cuando no haya sido solicitado por la parte actora, la autoridad jurisdiccional estará obligada a su otorgamiento,



dado que esa medida tiende a evitar que se sigan llevando a cabo conductas que dificulten el pago a favor de los asegurados.

### 1a./J. 5/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 280/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 26 de mayo 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 Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 823/2018, en el que consideró que el Juez está obligado a condenar a la aseguradora que incumpla con las obligaciones que asumió en el contrato de seguro, al pago de una indemnización por mora, aun en el caso de que el actor no reclame dicha indemnización, en términos de lo dispuesto por el artículo 276, fracción VII, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 7/2020, en el que determinó que el Juez no debió condenar a la aseguradora que incumpla con las obligaciones que asumió en el contrato de seguro, al pago de una indemnización por mora, pues el actor no reclamó dicha indemnización, en términos de lo dispuesto por el artículo 276, fracción VII, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, lo que implicó que el acto reclamado adoleciera de congruencia. Similar criterio sostuvo el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 608/2019.

Tesis de jurisprudencia 5/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PLAZO PARA QUE LA PERSONA SENTENCIADA PRESENTE DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. ES DE OCHO AÑOS CUANDO DERIVE DE LA APELACIÓN INTERPUESTA ÚNICAMENTE POR LA VÍCTIMA O EL MINISTERIO PÚBLICO QUE VERSA SOBRE EL RECLAMO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y NO AFECTA LA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 463/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 18 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTES: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

## II. Competencia

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución Federal); 226, fracción II, de la Ley de Amparo; así como 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y, al ser un asunto en materia penal, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.



### III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la formularon los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito; tribunal que emitió una de las resoluciones contendientes.

### IV. Criterios denunciados

8. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, deben analizarse las consideraciones y argumentos en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones. Sin embargo, antes de proceder a tal efecto, conviene tener presente durante el desarrollo del presente asunto la legislación que fue considerada en los casos que ahora se analizan:

#### Código de Procedimientos Penales para el Estado de México

##### "Capítulo II

##### "Apelación

##### "Objeto

"**Artículo 406.** En el recurso de apelación se examinará si en la resolución impugnada se aplicó inexactamente la ley, se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba o se alteraron los hechos."

##### "Segunda instancia a petición de parte

"**Artículo 407.** La segunda instancia se abrirá a petición de parte para resolver sobre los agravios que le cause la resolución recurrida, los que se expresarán al interponerse el recurso.





"En los casos en que se dicte sentencia condenatoria de primera instancia que imponga pena de prisión vitalicia y el sentenciado o su defensor no la hayan apelado, el órgano jurisdiccional superior la revisará de oficio."

### **"Legitimación**

**"Artículo 408.** Tendrá derecho de apelar:

"I. El Ministerio Público o el acusador privado;

"II. El imputado o su defensor; y,

"III. El ofendido o víctima, o su representante."

### **"Apelación con efectos suspensivos**

**"Artículo 409.** Es apelable con efectos suspensivos la sentencia definitiva en que se imponga alguna sanción."

### **"Plazo para su interposición**

**"Artículo 411.** La apelación se interpondrá por escrito con expresión de agravios, ante el Juez que dictó la resolución, dentro de los diez días siguientes al de la notificación, si se tratase de sentencia y de cinco si fuere contra auto."

### **"Agravios**

**"Artículo 416.** En los agravios se expresará con claridad el perjuicio que la resolución le cause y la exposición razonada de los motivos de inconformidad o, en su caso, las circunstancias que afecten la validez de la resolución."

### **"Suplencia de la queja**

**"Artículo 417.** Si el defensor o el imputado omitieren la expresión de agravios o los expresaren deficientemente, El (sic) tribunal deberá suplir la queja al dictar sentencia."



## "Efectos

"**Artículo 420.** Al resolver el recurso el tribunal podrá revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada."

### **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 468. Resoluciones del Tribunal de enjuiciamiento apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Tribunal de enjuiciamiento:

"I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso."

### **"Artículo 471. Trámite de la apelación**

"El recurso de apelación contra las resoluciones del Juez de Control se interpondrá por escrito ante el mismo Juez que dictó la resolución, dentro de los tres días contados a partir de aquel en el que surta efectos la notificación si se tratare de auto o cualquier otra providencia y de cinco días si se tratare de sentencia definitiva.

"En los casos de apelación sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público se interpondrá ante el Tribunal de enjuiciamiento que dictó la resolución dentro de los tres días contados a partir de que surte efectos la notificación. El recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de enjuiciamiento se interpondrá ante el tribunal que conoció del juicio, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, mediante escrito en el que se precisarán las disposiciones violadas y los motivos de agravio correspondientes.



"En el escrito de interposición de recurso deberá señalarse el domicilio o autorizar el medio para ser notificado; en caso de que el Tribunal de alzada competente para conocer de la apelación tenga su sede en un lugar distinto al del proceso, las partes deberán fijar un nuevo domicilio en la jurisdicción de aquél para recibir notificaciones o el medio para recibirlas.

"Los agravios deberán expresarse en el mismo escrito de interposición del recurso; el recurrente deberá exhibir una copia para el registro y una para cada una de las otras partes. Si faltan total o parcialmente las copias, se le requerirá para que presente las omitidas dentro del término de veinticuatro horas. En caso de que no las exhiba, el órgano jurisdiccional las tramitará e impondrá al promovente multa de diez a ciento cincuenta días de salario, excepto cuando éste sea el imputado o la víctima u ofendido.

"Interpuesto el recurso, el órgano jurisdiccional deberá correr traslado del mismo a las partes para que se pronuncien en un plazo de tres días respecto de los agravios expuestos y señalen domicilio o medios en los términos del segundo párrafo del presente artículo. Al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, los interesados podrán manifestar en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios ante el Tribunal de alzada."

### **"Artículo 479. Sentencia**

"La sentencia confirmará, modificará o revocará la resolución impugnada, o bien ordenará la reposición del acto que dio lugar a la misma.

"En caso de que la apelación verse sobre exclusiones probatorias, el Tribunal de alzada requerirá el auto de apertura al Juez de Control, para que en su caso se incluya el medio o medios de prueba indebidamente excluidos, y hecho lo anterior lo remita al Tribunal de enjuiciamiento competente."

## **Ley de Amparo**

"**Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:



"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años."

## Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito al resolver el amparo directo 441/2019

### Antecedentes

i. El veintiuno de enero de dos mil diecisiete, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* infligieron diversas lesiones sobre la integridad de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , con apoyo de \*\*\*\*\* .

ii. La denuncia de tales hechos generó la apertura de la carpeta de investigación correspondiente,<sup>2</sup> por lo que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* fueron eventualmente vinculados a proceso en la causa penal \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado de Control y Tribunal de Enjuiciamiento, Región Tres, de los Distritos Judiciales de Ocosingo y Yajalón, con sede en Ocosingo, Chiapas. El veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, fueron encontrados responsables del delito de lesiones calificadas por su participación como coautores materiales en perjuicio de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* . Asimismo, \*\*\*\*\* fue encontrada responsable de este delito en su calidad de cómplice primario.

iii. A \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* se les condenó a tres años de prisión y multa de cincuenta unidades de medida y actualización; mientras que a \*\*\*\*\* se le impuso una condena de seis meses. Adicionalmente, se les condenó al pago de la reparación del daño de manera solidaria y mancomunada por un monto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* 00/100 moneda nacional), cantidad que fue pagada por las víctimas por concepto de once boletos de autobús.

<sup>2</sup> Carpeta de investigación \*\*\*\*\* , del Ministerio Público Investigador de la Unidad Integral de Investigación y Justicia Restaurativa de Altamirano, Chiapas, de la Fiscalía Especializada en Justicia Indígena, dependiente de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.



iv. Únicamente las víctimas interpusieron recurso de apelación, el cual se sustanció ante la Sala Regional Colegiada Mixta, Zona 3, del Tribunal Superior del Estado de Chiapas en el toca de apelación \*\*\*\*\*. El veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, la Sala modificó la sentencia definitiva; en específico lo relativo a la **reparación del daño**, pues agravó la situación de las personas sentenciadas en ese aspecto al aumentar la cantidad a pagar por ese concepto a \$ \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* 40/100 moneda nacional).

v. Inconformes, las personas sentenciadas promovieron juicio de amparo directo al considerar que se violaron los derechos consagrados en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal.

vi. Del juicio conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, bajo el expediente \*\*\*\*\*, el cual determinó que la presentación de la **demanda fue oportuna**, al haberse promovido dentro del término previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> en razón de que la sentencia reclamada que **impuso pena de prisión**, fue emitida el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, y la fecha de presentación de la demanda fue el doce de abril de dos mil diecinueve, plazo en el que no había transcurrido el **término de ocho años**.

### Estudio de fondo

i. El Tribunal Colegiado determinó que la presentación de la demanda fue oportuna pues se presentó dentro del plazo de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo.

ii. Indicó que lo anterior con independencia de que las personas sentenciadas promovieran el juicio de amparo directo contra la sentencia de segunda instancia que sólo modificó el monto del pago de la reparación del daño, con motivo del recurso de apelación que únicamente interpusieron los ofendidos

<sup>3</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años."



(terceros interesados), quienes se inconformaron contra la sentencia de primera instancia, respecto de la individualización de la pena y la condena del pago de la reparación del daño, quedando intocada la primera e incrementado el monto de la última.

iii. Señaló que aun cuando el tribunal de apelación sólo modificó el monto del pago de la reparación del daño, **en la sentencia definitiva se impuso pena de prisión**; lo cual permite que la demanda de amparo pueda interponerse en un plazo de hasta ocho años, esto es, que se ubique en la excepción, contenida en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo; puesto que pudiera darse el caso que la persona sentenciada se encuentra privada de su libertad y, por ello, no esté en posibilidad de promover su demanda de amparo dentro del plazo genérico de quince días que indica el párrafo primero del citado precepto, contra el fallo que modificó la cuantía de la reparación del daño.

iv. Por tanto, señaló que, en atención al principio de progresividad que rige los derechos humanos, relativo a que todas las cuestiones vinculadas a los derechos humanos, en virtud del cual debe buscarse un constante avance o mejoramiento, no es factible considerar que las personas sentenciadas deben promover el juicio de amparo contra la sentencia del tribunal de alzada que sólo modificó el monto de la reparación del daño, en el plazo que rige la regla general de quince días prevista en el artículo 17 de la Ley de Amparo.

v. Por tal motivo, declaró que no comparte el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en la tesis de título y subtítulo: "SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA QUE MODIFICA LA DE PRIMER GRADO EN LO RELATIVO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEJA INTOCADAS LA ACREDITACIÓN DEL DELITO, LA PLENA RESPONSABILIDAD DEL SENTENCIADO Y LA IMPOSICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN. SI EL IMPUTADO Y SU DEFENSOR NO APELARON Y PROMUEVEN EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA SE RIGE POR LA REGLA GENERAL DE QUINCE DÍAS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE LA MATERIA."



## Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito al resolver el amparo directo \*\*\*\*\*

### Antecedentes

i. \*\*\*\*\* fue encontrado penalmente responsable por los delitos de lesiones y daños en los bienes ocasionados por culpa en agravio de \*\*\*\*\* . Lo anterior mediante sentencia dictada el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, dictada por el Juez de Control de Distrito Judicial de Zumpango, en el Estado de México, en el procedimiento abreviado, dentro de la carpeta administrativa \*\*\*\*\* .

ii. La condena consistió en: (i) una pena privativa de la libertad por cuatro meses, una multa de veinte días, equivalente a \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* 00/100 moneda nacional), (ii) el pago de una reparación del daño por una cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* 00/100 moneda nacional) por los daños ocasionados a un vehículo, y (iii) el pago de la reparación de daño material por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), ello con base en el presupuesto médico expedido por el doctor \*\*\*\*\* del que se desprendía que el agraviado requería tratamiento de rehabilitación por las lesiones sufridas.

iii. **Únicamente la víctima interpuso recurso de apelación**, del cual tocó conocer al Segundo Tribunal de Alzada en Materia Penal del Distrito Judicial de Ecatepec, en el Estado de México, dentro del toca \*\*\*\*\* . Mediante sentencia dictada el veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis se **modificó el monto de la condena por la reparación del daño material, agravándose la situación de la persona sentenciada en ese aspecto**, pues se elevó de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* 00/100 moneda nacional) a \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* 61/100 moneda nacional).

iv. Inconforme, **el sentenciado promovió amparo directo**, del cual tocó conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, bajo el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* . Mediante sentencia de cinco de abril de dos mil dieciocho el Tribunal Colegiado determinó que la demanda de amparo **no fue presentada oportunamente**.



## Estudio de fondo

i. Consideró que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo (actos consentidos tácitamente), en relación con el diverso 17 de la Ley de Amparo, cuyo análisis es de estudio preferente y debe realizarse aun de oficio, por tratarse de una cuestión de orden público.<sup>4</sup>

ii. Al interpretar el artículo 17 de la Ley de Amparo, en sentido contrario, se tiene que los actos emitidos dentro de un procedimiento están sujetos al término genérico de quince días para la promoción del juicio de amparo, a pesar de que tiendan a limitar la libertad deambulatoria del individuo o su acceso a determinados beneficios, de acuerdo con la naturaleza de su condición particular frente a la norma.

iii. Salvo en el caso de la hipótesis de excepción prevista en la fracción II del artículo 17, que dispone el plazo para presentar la demanda de amparo hasta de ocho años cuando se reclama la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión.

iv. Para que se actualice la excepción al plazo genérico para promover el amparo, contenida en la porción normativa en comento, no sólo es necesario que el acto reclamado sea una sentencia definitiva condenatoria dictada en un proceso penal, sino que, además, es necesario que se cumpla con la condición de que dicha resolución reclamada **imponga una pena de prisión en perjuicio del quejoso.**

<sup>4</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos."

"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;

"III. Cuando el amparo se promueva..."





v. Cuando una sentencia condenatoria solo es impugnada por el Ministerio Público o el acusador privado (según corresponda), la persona ofendida, la víctima o su representante, en las consideraciones de penalidad o concesión de beneficios; pero no por el imputado ni su defensor, ello se traduce en que este último y su defensa consintieron en sus términos todos los argumentos de la resolución de primera instancia que incluyen la demostración del delito, de la responsabilidad penal, del grado de culpabilidad y de las penas impuestas.

vi. De tal forma que si con motivo del recurso de apelación interpuesto por alguna de las partes distintas de la persona imputada y su defensa, el tribunal de alzada incrementa o modifica la pena de prisión en perjuicio de la persona sentenciada, entonces aquél, aun cuando no interpuso la apelación, tiene derecho para impugnar esa nueva resolución mediante el juicio de amparo directo dentro del plazo excepcional previsto en la segunda fracción del artículo 17 de la Ley de Amparo, de ocho años, puesto que, en ese caso, la sentencia definitiva reclamada condenatoria de un proceso penal, afectó la imposición de la pena de prisión decretada en primera instancia.

vii. En el caso de que el tribunal de alzada, al resolver el recurso de apelación hecho valer únicamente por alguna de las partes **distintas del imputado** y su defensa incrementa o modifica alguna de las penas **distintas de la de prisión** en perjuicio de la persona sentenciada y deja intocada la acreditación del delito, la plena responsabilidad del acusado y la imposición de la pena de prisión; debe decirse que si conforme a las disposiciones precedentes del código adjetivo local de la materia, la segunda instancia se abre a petición de parte legítima para resolver sobre los agravios que estime el apelante le cause la resolución recurrida, es indiscutible que en función de la parte que recurre la sentencia de primer grado –el Ministerio Público o el acusador privado, la persona ofendida, la víctima o su representante, el imputado o su defensor– y los argumentos formulados en los agravios (así como lo advertido en suplencia de los formulados por la parte que recurra, de ser procedente), es como se **define la materia de estudio en la alzada.**<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Lo que concluyó del estudio en conjunto de las ejecutorias en que se resolvieron las contradicciones de tesis 161/2010, 444/2009 y 216/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



viii. Por tal motivo, si el imputado o su defensor no interpuso recurso de apelación dentro del plazo legal, no obstante que se le dictó sentencia condenatoria, debe decirse que la consintió en sus términos; es decir, que estuvo de acuerdo con las consideraciones del Juez en las que tuvo por acreditada la existencia del delito, la plena responsabilidad, la pena de prisión y/o multa, así como la reparación del daño, amonestación y suspensión de sus derechos civiles y políticos.

ix. De esta forma, las partes de la sentencia de primer grado que no sean revocadas o modificadas por el tribunal de alzada **constituyen cosa juzgada** para la parte que, no obstante de ser afectada y estar legitimada para ello, no interpuso el recurso de apelación y, por ende, la materia de estudio del juicio de amparo promovido por el imputado que no haya apelado se limitará al estudio de los pronunciamientos de revocación o modificación de la segunda instancia que perjudican al imputado, ya que, se insiste, en lo que no habría modificado (acreditación del delito, la plena responsabilidad del acusado y la imposición de la pena de prisión) se consintió por el acusado al no recurrir en apelación.

x. En consecuencia, al quedar fuera de la materia de la contención constitucional lo atinente a la imposición de la pena de prisión, entonces el plazo para promover el juicio de amparo contra la sentencia del tribunal de alzada se regirá por la **regla general de quince días** previsto en el artículo 17 de la Ley de Amparo.

xi. Sin que en el caso de que se trate se actualice la excepción prevista en la fracción II de dicho numeral, conforme a la cual el amparo puede interponerse en un plazo de hasta ocho años, dado que esa hipótesis normativa se actualiza únicamente cuando la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal impone una pena de prisión; habida cuenta de que la pena de prisión impuesta en primera instancia **habría sido consentida por el imputado** y su defensor al no apelar aquélla, y dicha condena no fue incrementada, modificada ni afectada por el tribunal de alzada.

xii. Pensar de otro modo sería en detrimento del principio de igualdad procesal y el de seguridad jurídica en **perjuicio de la contraparte de la persona sentenciada**, en tanto que se obligaría a la víctima o persona ofendida a impug-



nar ese tipo de resoluciones de segunda instancia (que **no imponen**, por no ser su materia de estudio, pena de prisión alguna) dentro del plazo genérico de quince días; mientras que a la persona sentenciada se le beneficiaría con un plazo de hasta ocho años a pesar de que en la resolución reclamada no se le imponga pena de prisión alguna, y esta última la consintió por no apelarla oportunamente.

**xiii.** Si el acto reclamado se notificó al quejoso el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis y la demanda se presentó hasta el quince de marzo de dos diecisiete (sic), es evidente su extemporaneidad. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis aislada, de título, subtítulo y texto siguientes:

"SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA QUE MODIFICA LA DE PRIMER GRADO EN LO RELATIVO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEJA INTOCADAS LA ACREDITACIÓN DEL DELITO, LA PLENA RESPONSABILIDAD DEL SENTENCIADO Y LA IMPOSICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN. SI EL IMPUTADO Y SU DEFENSOR NO APELARON Y PROMUEVEN EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA SE RIGE POR LA REGLA GENERAL DE QUINCE DÍAS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE LA MATERIA. De la interpretación sistemática de los artículos 406 a 409, 411, 416, 417 y 420 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México (actualmente abrogado), en relación con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 92/2010 y 1a./J. 110/2010, se advierte que en los casos en que una sentencia condenatoria en un juicio penal sea impugnada únicamente por el Ministerio Público o el acusador privado (según corresponda), el ofendido, la víctima y/o su representante, pero no por el imputado ni su defensor, ello se traduce en que este último y su defensa consintieron en sus términos todos los argumentos de dicha sentencia. De manera que si con motivo del recurso de apelación interpuesto por alguna de las partes distintas del imputado y su defensor, el tribunal de alzada modifica la determinación de primer grado, en lo relativo a la reparación del daño y deja intocadas la acreditación del delito, la plena responsabilidad del acusado y la imposición de la pena de prisión; entonces, la litis constitucional del amparo que eventualmente promueva el acusado –que no apeló– se limita al estudio de los pronunciamientos materia de modificación de la segunda instancia que le perjudican y, por tanto, al quedar fuera de la materia



de estudio constitucional lo concerniente a la imposición de la pena de prisión (aspecto consentido), el plazo para promover el juicio de amparo contra la sentencia del tribunal de alzada se rige por la regla general de quince días prevista en el artículo 17 de la Ley de Amparo; sin que se actualice la excepción establecida en la fracción II de dicho numeral, conforme a la cual, la demanda puede interponerse en un plazo de hasta ocho años, dado que esa hipótesis se actualiza únicamente cuando la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal impone una pena de prisión.<sup>6</sup>

## V. Existencia de la contradicción

9. Esta Primera Sala considera que, con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el caso **se actualiza una contradicción de criterios**.

10. Para justificar lo anterior, como cuestión previa, es importante señalar que para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Más bien, por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.<sup>7</sup>

11. En ese sentido, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, es

<sup>6</sup> Tesis aislada II.3o.P.49 P (10a.). Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 3056, registro: 2017714.

<sup>7</sup> Tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro: 205420. Contradicción de tesis 8/93. Sentencia de 13 de abril de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.



posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

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

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

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.<sup>8</sup>

**12.** Tomando en cuenta lo anterior, esta Primera Sala considera que **sí se satisfacen los requisitos para que exista contradicción entre los criterios denunciados.**

**13.** En cuanto al **primer requisito**, se advierte que ambos órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial.

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, pág. 122. Registro: 165077. Contradicción de tesis 235/2009. Entre los criterios sustentados por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Segundo Circuito. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.



14. En concreto, ambos tribunales contendientes ejercieron su arbitrio judicial para determinar si la demanda de amparo se presentó de manera oportuna, a partir de la interpretación y aplicación del artículo 17 de la Ley de Amparo.

15. Respecto al **segundo requisito**, relativo a la existencia de un razonamiento en el que se adopte un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, **también se surte**.

16. En efecto, el **Tribunal Colegiado con residencia en el Estado de Chiapas** determinó que la demanda de amparo se presentó de manera oportuna al considerar que regía la **excepción** prevista en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo; es decir, el **plazo de ocho años**. Indicó que, si bien el tribunal de apelación únicamente modificó el monto del pago de la reparación del daño, **en la sentencia definitiva se impuso pena de prisión**, por lo que podía darse el caso de que la persona sentenciada se encuentre privada de su libertad y, por ello, no esté en posibilidad de promover su demanda de amparo dentro del plazo genérico de quince días. Lo anterior con independencia de que el quejoso no haya interpuesto recurso de apelación.

17. Por otro lado, el **Tribunal Colegiado con residencia en el Estado de México** indicó que la demanda de amparo se presentó de manera extemporánea, pues consideró que en el caso regía el **plazo genérico de quince días** previsto en el artículo 17 de la Ley de Amparo. Lo anterior porque estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo,<sup>9</sup> debido a que el quejoso consintió la sentencia en lo relativo a la demostración del delito, la responsabilidad penal, el grado de culpabilidad y las penas impuestas. En consecuencia, señaló que, al quedar fuera de la materia de estudio constitucional lo atinente a la imposición de la pena de prisión, el acto reclamado **no es una sentencia que imponga pena de prisión**, por lo que el plazo para promover el juicio de amparo contra la sentencia del tribunal de alzada debe ser el genérico de quince días.

<sup>9</sup> "Artículo 161. (sic) El juicio de amparo es improcedente: ... XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos."



18. De lo anterior se desprende que existe un diferente razonamiento sobre un mismo tema jurídico; esto es, cuál es el plazo que debe regir para la presentación de la demanda de amparo cuando el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relativos a la reparación del daño y la persona sentenciada no interpuso recurso de apelación.

19. Punto de contradicción que se sintetiza en el siguiente cuadro esquemático:

punto de contradicción	
Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del <b>Segundo Circuito</b>	Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del <b>Vigésimo Circuito</b>
Los Tribunales Colegiados analizaron casos en los que únicamente la víctima o parte ofendida interpuso recurso de apelación y la Sala responsable solo se pronunció sobre el tema de reparación del daño.	
En ese sentido, ante el amparo promovido por las personas sentenciadas, los Tribunales Colegiados contendientes interpretaron el alcance de la hipótesis de excepción del plazo de quince días para la presentación de la demanda de amparo, prevista en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, que prevé el término de ocho años en el caso de que <i>"se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión"</i> .	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dado que la materia de estudio del juicio de amparo ya no es lo relativo a la pena de prisión, sino exclusivamente la reparación del daño, no puede decirse que el acto reclamado imponga pena de prisión y, por tanto, el plazo para la presentación es el genérico de quince días.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La interpretación más benéfica del artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo implica considerar que aun en la hipótesis fáctica en estudio, la sentencia de segunda instancia impone pena privativa de la libertad, pues pudiera darse el caso de que el sentenciado se encuentre recluso, lo que lo imposibilitaría para presentar su demanda en el plazo de quince días, razón por la que el plazo de presentación es el de ocho años.</li></ul>

20. En esas condiciones, el **tercer requisito se cumple**, pues el análisis de la contradicción denunciada permitirá a esta Primera Sala atender la siguiente interrogante: **¿cuál es el plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo cuando el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relati-**



## **vos a la reparación del daño y la persona sentenciada no interpuso recurso de apelación?**

### **VI. Procedencia de la contradicción**

**21.** La presente contradicción de tesis es procedente, a pesar de que sobre la temática existe la jurisprudencia 1a./J. 88/2012 (10a.), emitida por esta Primera Sala, derivada de la contradicción de tesis 216/2011, en que se analizó el caso análogo, pero respecto al artículo 22, fracción II, de la abrogada Ley de Amparo.<sup>10</sup> Se explica.

**22.** La jurisprudencia en cita es de contenido literal siguiente:

"AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE MODIFICA LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN PERJUICIO DEL SENTENCIADO, CUANDO SÓLO HUBIERA APELADO EL MINISTERIO PÚBLICO O EL OFENDIDO, PRODUCE UN ATAQUE INDIRECTO A SU LIBERTAD PERSONAL Y, POR ENDE, LA DEMANDA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA (APLICACIÓN DEL PRINCIPIO *PRO PERSONAE*). La circunstancia de que sólo el Ministerio Público o el ofendido apele la sentencia condenatoria de primera instancia en cuanto al capítulo de la reparación del daño y se hubiese modificado este apartado en perjuicio del sentenciado –revocando la absolución o incrementando la condena–, hace procedente el juicio de amparo directo que, en su caso, promueva éste, en virtud de que las consideraciones sustentadas en el fallo de segunda instancia automáticamente le generan un perjuicio y, por ende, un agravio personal y directo que lo legitima para ejercer la acción constitucional. Ahora bien, bajo una postura rigorista, la condena a la

<sup>10</sup> "Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

"...

(Reformada, D.O.F. 29 de junio de 1976)

"II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

"En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo."





reparación del daño, por sí misma, no implica una afectación directa a la libertad personal y no actualiza el supuesto de excepción que para promover la demanda en cualquier tiempo prevé el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que su presentación se limitaría al plazo genérico de 15 días a que alude el numeral 21 de la misma ley; sin embargo, el orden jurídico nacional actual impone flexibilizar tal criterio, acorde con los postulados sobre los derechos humanos vinculados al principio *pro personae*, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a interpretar las normas en forma extensiva y no rigorista, procurando, en todo momento, favorecer ampliamente a la persona. Bajo esa directriz, se advierte que el legislador, en el citado precepto 22, al referirse a los actos que importen 'ataques a la libertad personal', no distinguió si la afectación debía ser directa o indirecta; sin embargo, es vía amparo directo donde el sentenciado tiene la necesidad legítima de que se revise la condena a la reparación del daño, por lo que el examen constitucional se reducirá a verificar si existió o no violación de derechos fundamentales por la autoridad de segunda instancia, lo cual tiene una importante trascendencia, pues los alcances de un posible fallo protector, si se demuestra que la autoridad de alzada incurrió en violación de derechos, al dictar la condena por reparación del daño, puede producir efectos restitutorios, consistentes en que la responsable: i) disminuya la sanción económica fijada; o ii) decrete la absolución de tal condena; por lo que el sentenciado se colocará en la posición de gestionar la obtención de cualquiera de los beneficios preliberacionales que la ley penal contempla, lo que incide, en caso de cubrir los requisitos correspondientes, en que obtenga anticipadamente su libertad. En consecuencia, se considera que tal acto reclamado produce un ataque a la libertad personal, que si bien no la afecta directamente, sí la transgrede de manera indirecta y, por ende, la demanda de amparo que se interponga en su contra, puede presentarse en cualquier tiempo, conforme a la excepción prevista en el artículo 22, fracción II, de la ley de la materia."<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 88/2012 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 997, registro: 2001832.

Contradicción de tesis 216/2011. Once de julio de dos mil doce. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.



23. El contenido del precepto jurídico materia de estudio de la presente contradicción, así como de los analizados en la citada jurisprudencia son del tenor literal siguiente:

Vigente Ley de Amparo	Abrogada Ley de Amparo
	<p>"Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de <b>quince días</b>. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos."</p>
<p>"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de <b>quince días</b>, salvo:</p> <p>"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;</p> <p>"II. Cuando se reclame la <b>sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión</b>, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;</p> <p>"III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;</p>	<p>"Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:</p> <p>"I. Los casos en que, a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.</p> <p>"II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, <b>ataques a la libertad personal</b>, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales. En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo. En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.</p>



"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, **ataques a la libertad personal fuera de procedimiento**, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."

"III. Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior. No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado."

24. Como puede observarse de la simple lectura de los dispositivos, existen diferencias sustanciales en cuanto a la regulación del plazo de presentación de la demanda de amparo directo contra sentencias definitivas que impongan pena de prisión:

- En primer lugar, en la vigente Ley de Amparo se prevé una fracción que regula de manera exclusiva el plazo para la presentación de la demanda de amparo directo contra las sentencias definitivas en materia penal que impongan pena de prisión; con la abrogada Ley de Amparo, se consideraba que tales actos entraban en el supuesto de los que se estiman como "*ataques a la libertad personal*".

- Con la abrogada Ley de Amparo, el plazo para la presentación de la demanda de amparo directo contra sentencias definitivas que impusieran pena de prisión (ataques a la libertad personal) podía ser en cualquier tiempo; mientras que en la actualidad es de ocho años.



**25.** Por tanto, aunque las sentencias definitivas que fueron objeto de estudio en los criterios contendientes de la contradicción de tesis 216/2011 como en la presente son de naturaleza idéntica, el marco jurídico que regula la ley de la materia es diversa, pues mientras en la mencionada contradicción el estudio se dirigió a determinar si tales actos reclamados se pueden considerar "*ataques a la libertad personal*", lo que será materia de estudio en la presente ejecutoria, es determinar si esas sentencias dictadas por el tribunal de apelación se pueden considerar o no "*sentencias definitivas condenatorias en un proceso penal, que imponga pena de prisión*".

**26.** Lo anterior para definir el punto de contradicción que es precisar el plazo para la presentación de la demanda de amparo directo contra dichas determinaciones: si es el término genérico de quince días, o la excepción a la regla, de ocho años.

**27.** En virtud de lo anterior, esta Primera Sala estima que el análisis de la presente contradicción es procedente.

## VII. Estudio de fondo

**28.** Precisada la existencia de la presente contradicción, esta Sala procede al estudio de fondo.

**29.** Como se precisó con anterioridad, la contradicción entre los criterios denunciados da lugar a la siguiente interrogante: *¿cuál es el plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo cuando el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relativos a la reparación del daño y la persona sentenciada no interpuso recurso de apelación?*

**30.** Por los motivos que se expondrán en líneas subsiguientes, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el criterio que debe prevalecer es que, en el supuesto de que la persona sentenciada no haya impugnado la sentencia de primera instancia, sino sólo el Ministerio Público, o las personas víctima u ofendida, y por consecuencia, el tribunal de segunda instancia haya emitido una sentencia definitiva que agrave su situación, exclusivamente en cuanto a la reparación del daño, el término para la presentación del juicio de amparo es el previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo; es decir, de ocho años.



**31.** Con la finalidad de brindar claridad a la solución de la presente contradicción, el análisis se llevará a cabo a través del desarrollo de cuatro temáticas, que a continuación se señalan:

I. Análisis del contenido de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo.

II. Recurso de apelación en materia penal previsto en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, su naturaleza y efectos jurídicos en caso de que no se interponga por la parte sentenciada.

III. Naturaleza jurídica de la sentencia que impone pena de prisión definida a través del principio *pro persona*.

IV. Interrelación del derecho al acceso a la justicia con el derecho de las víctimas a la reparación del daño y a la verdad.

### **I. Análisis del contenido de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo.**

**32.** El ejercicio de la acción de amparo está condicionado a un tiempo expresamente delimitado en la ley, que permite la tutela efectiva de los derechos de las partes.

**33.** En ese sentido, los artículos 17, primer párrafo y fracción II y 18 de la Ley de Amparo disponen:

**"Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años."

**"Artículo 18.** Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del



acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."

**34.** El segundo de los preceptos mencionados establece que los plazos para la presentación de la demanda de amparo se contarán conforme a los siguientes momentos: *i)* desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, *ii)* al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o *iii)* al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

**35.** Por su parte, el primer precepto establece una regla general de quince días para la presentación de la demanda de amparo. Asimismo, prevé excepciones a esa regla; concretamente en su fracción II, que aquí interesa, alude a que podrá presentarse la demanda de amparo en el plazo de ocho años cuando se reclame la sentencia **definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión.**

**36.** Del contenido de esta última disposición, se advierte que el legislador procuró incluir como principios fundamentales de la norma, entre otros, el respeto al derecho a la **libertad personal**, estableciendo una tutela privilegiada para la presentación de la demanda cuando los actos de las autoridades ponen en peligro ese derecho humano. Por esa razón, el texto de dicho precepto permite el ejercicio de la acción constitucional con ese amplio margen temporal, en virtud del alto valor que se protege.

**37.** Al respecto, esta Primera Sala ha sostenido que el derecho a la libertad personal se refiere al estado de libertad física en que se encuentran los seres humanos, lo cual implica la ausencia de obstáculos y límites para llevar a cabo comportamientos corporales. Asimismo, que la libertad personal debe ser la regla y **su limitación o restricción, la excepción.**<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Ejecutoria del amparo directo en revisión 3506/2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, fallado el 3 de junio de 2015, por unanimidad de cinco votos, página 55.



**38.** Este Alto Tribunal ha señalado que la libertad personal se reconoce como un derecho humano de primer grado, tanto en la Constitución Federal, como en distintos tratados internacionales de los que México es Parte, por lo que su tutela debe ser la más amplia posible y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad; es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona pues, de lo contrario, se estaría ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.<sup>13</sup>

**39.** De igual manera, al resolver la contradicción de tesis 21/2000, en la parte que interesa, esta Primera Sala argumentó que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta propia Sala, en diversos precedentes,<sup>14</sup> han considerado que la libertad personal no sólo se afecta a través de actos de autoridad que tengan como consecuencia material privar a la persona 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 de la persona en su situación actual de privación de libertad personal o modifiquen las condiciones en que tal privación deba ejecutarse.**

<sup>13</sup> Ejecutoria del amparo en revisión 703/2012, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, fallado el 06 de noviembre de 2013, por unanimidad de cinco votos por la concesión del amparo, página 35.

<sup>14</sup> Entre otros criterios, los siguientes:

-Tesis de jurisprudencia P. 19 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD PERSONAL. ACTOS QUE AFECTAN LA, INDEPENDIEMENTE DE LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES QUE LOS EMITAN, CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL EL CONOCIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA CONTRA ELLOS". Jurisprudencia P. 19, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 153, registro: 206087.

-Tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/99, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD PROVISIONAL. CONTRA EL AUTO QUE SEÑALA LA FORMA Y MONTO DE LA CAUCIÓN QUE DEBE OTORGAR EL INCULPADO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO". Tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/99, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, registro: 192783, página 79.



## II. Recurso de apelación en materia penal previsto en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y en el Código Nacional de Procedimientos Penales; su naturaleza y efectos jurídicos en caso de que no se interponga por la parte sentenciada.

40. Conviene precisar que las codificaciones referidas prevén el proceso penal acusatorio y oral. Éstas constituyeron el marco jurídico con el que resolvieron los tribunales contendientes en el presente asunto.

41. Ahora bien, en términos de los artículos 467, fracción X, 468, fracción II, en relación con el numeral 461, los tres del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>15</sup> así como el artículo 406, en relación con los numerales 407 y 409,<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Artículo 461. Alcance del recurso

"El órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo **podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes**, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado. En caso de que el órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución. Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito interpusiera algún recurso contra una resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente."

"Artículo 467. Resoluciones del Juez de Control apelables.

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de Control: ...

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado."

"Artículo 468. Resoluciones del tribunal de enjuiciamiento apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el tribunal de enjuiciamiento

"...

"II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso."

<sup>16</sup>

"Capítulo II

"Apelación

"Objeto

"Artículo 406. En el recurso de apelación se examinará si en la resolución impugnada se aplicó inexactamente la ley, se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba o se alteraron los hechos.

Segunda instancia a petición de parte."

"Artículo 407. La segunda instancia se abrirá a petición de parte para resolver sobre los agravios que le cause la resolución recurrida, los que se expresarán al interponerse el recurso.





los tres del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, es posible desprender que la apelación constituye un medio ordinario de defensa que procede contra las sentencias dictadas en primera instancia, y a través del cual, en virtud de los agravios propuestos, se analizará la legalidad de la resolución recurrida.<sup>17</sup>

**42.** Por su parte, los artículos 420 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México<sup>18</sup> y 479 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>19</sup> disponen que el tribunal de apelación **confirmará, modificará o revocará la resolución impugnada** en la apelación.

**43.** De manera que si, conforme a las disposiciones precedentes, la segunda instancia se abre a petición de parte legítima, para resolver sobre los agravios que estime el apelante le cause la resolución recurrida, es incuestionable que es

---

"En los casos en que se dicte sentencia condenatoria de primera instancia que imponga pena de prisión vitalicia y el sentenciado o su defensor no la hayan apelado, el órgano jurisdiccional superior la revisará de oficio.

"Apelación con efectos suspensivos."

"Artículo 409. Es apelable con efectos suspensivos la sentencia definitiva en que se imponga alguna sanción."

<sup>17</sup> Ante todo tomando en cuenta que al resolver el juicio de amparo directo 777/2019, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció en cuanto a que el artículo 468, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales es inconstitucional en cuanto impide la valoración de cuestiones fácticas o probatorias, por lo que en todo caso, debe considerarse que el recurso de apelación penal debe permitir: *"analizar la audiencia de juicio oral para verificar si existe prueba de cargo suficiente, si fueron desahogadas y valoradas racionalmente y si dicha valoración está fundada y motivada; esto es, verificar la comprobación de los hechos materia del juicio, el desahogo y valoración probatoria, así como la debida aplicación y motivación de las normas sustantivas y adjetivas correspondientes."*

Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular.

<sup>18</sup> Efectos

"Artículo 420. Al resolver el recurso el tribunal podrá **revocar, modificar o confirmar** la resolución impugnada."

<sup>19</sup> "Artículo 479. Sentencia La sentencia **confirmará, modificará o revocará** la resolución impugnada, o bien ordenará la reposición del acto que dio lugar a la misma.

"En caso de que la apelación verse sobre exclusiones probatorias, el tribunal de alzada requerirá el auto de apertura al Juez de Control, para que en su caso se incluya el medio o medios de prueba indebidamente excluidos, y hecho lo anterior lo remita al tribunal de enjuiciamiento competente."



en función de la parte que recurre la sentencia de primer grado y los argumentos formulados en los agravios, como se define la materia de estudio en la segunda instancia.

44. Así, surgen las siguientes interrogantes que es necesario responder para el desarrollo de la presente contradicción:

1. *¿Qué efectos jurídicos produce para la persona sentenciada el que no haya recurrido en apelación la sentencia condenatoria de primer grado?*

2. *En el caso de que sólo apele el Ministerio Público o la parte ofendida la resolución condenatoria de primera instancia en cuanto al capítulo de la reparación del daño ¿qué consecuencias jurídicas se producen para la persona sentenciada?*

45. A continuación, se procede a dar respuesta a los anteriores planteamientos. Respecto a **la primera pregunta**, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México<sup>20</sup> y 412 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>21</sup> la sentencia de primera instancia **adquiere firmeza** cuando no se interponga recurso alguno dentro del término que marque la ley.

46. En ese sentido, si un acusado no interpuso recurso de apelación, no obstante que se le dictó sentencia condenatoria, debe decirse que **la consintió en sus términos**; es decir, que estuvo de acuerdo con las consideraciones del Juez en las que concluyó que estaba acreditada la existencia del delito, la plena responsabilidad, la pena de prisión, la multa, así como la reparación del daño, amonestación y suspensión de sus derechos civiles o políticos, en su caso.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Sentencia firme

"Artículo 70. Las sentencias de primera instancia serán declaradas firmes y ejecutables, cuando no sean recurridas en términos de ley o se consientan expresamente."

<sup>21</sup> "Artículo 412. Sentencia firme En cuanto no sean oportunamente recurridas, las resoluciones judiciales quedarán firmes y serán ejecutables sin necesidad de declaración alguna."

<sup>22</sup> Tal como se consideró en las ejecutorias por las que se resolvieron las contradicciones de tesis 161/2010 y 444/2009, de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resueltas por unanimidad de votos, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil diez.



47. Para **contestar la segunda pregunta**, debe partirse del concepto de interés jurídico para promover el juicio de amparo conforme a lo dispuesto en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, según el cual, las personas que sufran una afectación derivada de una ley o un acto de autoridad que violen sus derechos humanos tienen legitimación para intentar la acción de amparo. Por su parte, el diverso numeral 107, fracción I, de dicha normatividad preceptúa que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

48. Asimismo, en el artículo 5o., fracción I, primer y cuarto párrafos, de la Ley de Amparo se establece que es parte quejosa quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos humanos, y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Adicionalmente, dicho precepto dispone que en tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, la parte quejosa deberá ser titular de un **derecho subjetivo** que le afecte de manera personal y directa.

49. De lo reseñado, se colige que, para la procedencia del juicio de amparo, se requiere la existencia conjunta de los siguientes presupuestos legales:

- a) **Una persona determinada** (*principio de instancia de parte*);
- b) **Un derecho legítimo de ésta;**
- c) **La titularidad de ese derecho** (*legitimación*);
- d) Un acto de autoridad (***principio de procedencia del juicio de amparo***); y,
- e) La afectación del citado derecho, a través de tal acto autoritario (***principio de agravio personal y directo; perjuicio traducido en un interés jurídico***).

50. En suma, debe reiterarse que en el caso de que sólo apele el Ministerio Público o la persona ofendida la resolución condenatoria de primera instancia, en cuanto al capítulo de la reparación del daño, y se hubiese **modificado este apartado en perjuicio de la persona sentenciada**, tal circunstancia hace pro-



cedente el juicio de amparo directo promovido por éste, en virtud de que las consideraciones sustentadas en el fallo de segunda instancia que incidieron en **revocar la absolución de la reparación del daño**, o en su defecto, para que se **incrementara la condena**, generan en **automático un perjuicio** y, por ende, un agravio personal y directo, que legitima a la persona sentenciada al ejercicio de la acción constitucional.

**51.** Establecido lo anterior, resulta oportuno dar respuesta a la pregunta formulada al inicio: Cuando el acusado no apela la sentencia de primer grado, sino que solo lo hace el Ministerio Público o la víctima u ofendida, con el único objeto de analizar el capítulo de la reparación del daño, en cuya resolución se agrava la situación jurídica de la persona sentenciada *¿la presentación de la demanda de amparo directo que promueva éste en el que controvierte sólo tal aspecto, debe hacerse dentro del término genérico de quince días, a que alude el artículo 17, primer párrafo, de la Ley de Amparo, o bien, de conformidad con el diverso numeral 17, fracción II, de esta legislación, es decir, en el plazo de ocho años?*

**52.** Para dar respuesta a esa pregunta, en esta hipótesis las consecuencias para la persona sentenciada pueden dar lugar a dos situaciones concretas, a saber:

**1)** Que la sentencia condenatoria apelada haya sido examinada por el tribunal de alzada, desde luego, sólo en cuanto al capítulo de la reparación del daño, y se hubiese **confirmado en sus términos**, sin que importe que en primera instancia se decretara absolución o condena, en cuanto a dicho punto específico, pues lógico es que al Ministerio Público o a la persona ofendida le puede agraviar cualquiera de esas dos determinaciones, ya que si se absolvió, en el recurso se buscará que se condene y, si aconteció esto último, se intentará que se incremente la sanción.

Ante tal situación (que el tribunal de segunda instancia confirme la de primera), si se llegara a promover juicio de garantías en la vía directa por parte de la persona sentenciada, sería improcedente en términos del artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, por ser una consecuencia de un acto consentido, ya que no apeló la sentencia del inferior y ésta fue confirmada en sus términos, lo que



obliga a sobreseer en el juicio con fundamento en el diverso numeral 63, fracción V, de dicha legislación.<sup>23</sup>

**2) Que la sentencia condenatoria apelada haya sido examinada por el tribunal de alzada sólo en cuanto al capítulo de la reparación del daño, y se hubiese modificado este apartado en perjuicio de la persona sentenciada.**

Desde luego, tal circunstancia hace procedente el juicio de amparo directo promovido por la persona sentenciada, en virtud de que las consideraciones sustentadas en el fallo de segunda instancia que incidieron en revocar la absolución de la reparación del daño, o en su defecto, a que se incrementara la condena en ese sentido, le generan en automático un perjuicio y, por ende, un agravio personal y directo, que lo legitima al ejercicio de la acción constitucional.<sup>24</sup>

**53.** Definido que sí es procedente el juicio de amparo directo, en la hipótesis de que se trata, corresponde ahora establecer el plazo en que debe presentarse la demanda. Por tanto, a continuación, se hará un estudio de la naturaleza de la **sentencia de segunda instancia que se limita a modificar la de primera instancia para agravar la situación de la persona sentenciada respecto al pago de la reparación del daño.**

<sup>23</sup> Tal como se consideró en la aludida contradicción de tesis 161/2010, de cuya ejecutoria emanó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 92/2010, de rubro: "AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE EL PROMOVIDO POR EL OFENDIDO CONTRA LA SENTENCIA DE SEGUNDO GRADO, EN LO RELATIVO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO, CUANDO AQUÉLLA CONFIRMÓ LO RESUELTO POR EL JUEZ NATURAL, Y SÓLO EL MINISTERIO PÚBLICO INTERPUSO EL RECURSO DE APELACIÓN (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE NUEVO LEÓN)". Tesis de jurisprudencia 1a./J. 92/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 37, registro digital: 162937.

<sup>24</sup> Conforme a las consideraciones vertidas en la mencionada ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 444/2009, de la que emanó la jurisprudencia 1a./J. 110/2010, de rubro: "AMPARO DIRECTO. CUANDO EL SENTENCIADO LO PROMUEVE EN VISTA DE QUE LA SALA INCREMENTA LA PENA O MODIFICA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO DE LA CONDENA CONDICIONAL, A RAÍZ DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ÚNICAMENTE APELÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA RESPECTO A ESTOS TEMAS, LA LITIS EN EL AMPARO SE CONSTRIÑE EXCLUSIVAMENTE A ESTOS ASPECTOS, SIN QUE PUEDA CONCEDERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN FAVOR DEL SENTENCIADO PARA EL EFECTO DE QUE LA SALA ANALICE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE ÉSTE.". Tesis de jurisprudencia 1a./J. 110/2010 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 11, registro digital: 162938.



### III. Naturaleza jurídica de la sentencia que impone pena de prisión a partir de una interpretación pro persona.

54. Expuesto lo anterior, en el amparo directo, la definición del concepto de acto reclamado deriva de lo dispuesto por el artículo 170 de la Ley de Amparo, que establece el marco respecto a la procedencia del juicio de amparo directo, cuyo texto dice:

"**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;

"II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favora-



bles al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

"En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Tribunal Colegiado de Circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo."

**55.** Del contenido del precepto legal citado, particularmente la fracción I, se desprende que la procedencia del juicio de amparo directo en materia penal se constriñe a sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a juicio.

**56.** De acuerdo al texto del propio numeral, una sentencia definitiva es aquella que: *i)* pone fin al juicio, *ii)* fue dictada por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, *iii)* respecto de los cuales se agotó el medio ordinario previsto en la ley, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

**57.** En el proceso penal, esa cualidad generalmente se satisface cuando el tribunal de segunda instancia dicta sentencia para resolver el medio de impugnación interpuesto contra la resolución de primer grado –recurso de apelación– por lo que **su decisión reviste la naturaleza de sentencia definitiva.**

**58.** Al hacer el examen de dicha sentencia definitiva por parte del Tribunal Colegiado, hay que tomar en cuenta la parte que apeló, la materia de impugnación fijada en segunda instancia –agravios– y los tópicos analizados por el tribunal de alzada. Tales datos son fundamentales, pues a través de ellos es como el juzgador constitucional tomará la decisión, primero, respecto a la procedencia del amparo directo y, segundo, una vez librado ese obstáculo, emprenderá un estudio para delimitar qué aspectos del fallo definitivo van a ser objeto de control constitucional (fondo).



59. Ahora bien, como se precisó líneas atrás, esta Primera Sala considera que, en el supuesto analizado, el plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo es el de ocho años, previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo. Lo anterior conforme a las razones que enseguida se detallan.

60. Como garante de la eficacia jurídica de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver cualquier asunto sometido a su conocimiento tomando en consideración la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones del Texto Supremo.

61. Dado que las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito emergen de manera típica en ámbitos o respecto de puntos en los que la interpretación de las leyes puede hacerse de varios modos, cuando esta Suprema Corte establece cuál de estas posibilidades debe prevalecer, uno de los elementos de juicio sin ninguna duda más relevantes debe ser analizar cuál de ellas **materializa de modo más efectivo las previsiones constitucionales**.

62. Al desarrollar su labor, la Suprema Corte debe siempre tener presente el contenido de los imperativos constitucionales. Por ello, el contenido de la Constitución debe tenerse en cuenta no solamente en aquellas vías jurisdiccionales en las que el pronunciamiento de la Corte desemboca en la declaración de inconstitucionalidad de un acto o una norma, sino en la totalidad de tareas que tiene encomendadas, incluida la resolución de contradicciones de tesis.

63. En ese sentido se pronunció esta Primera Sala, en la tesis aislada 1a. LXX/2008, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SELECCIÓN DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL MÁS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN. La Suprema Corte, como garante supremo de la eficacia jurídica de la Constitución, debe resolver cualquier asunto sometido a su conocimiento tomando en consideración la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones de la Carta Magna. Dado que las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito emergen de manera típica en ámbitos o respecto de puntos en los que la inter-





pretación de las leyes puede hacerse de varios modos, cuando esta Suprema Corte establece cuál de estas posibilidades debe prevalecer, uno de los elementos de juicio sin ninguna duda más relevantes debe ser el que evalúa cuál de ellas materializa de modo más efectivo, en el caso concreto, las previsiones constitucionales. Al desarrollar su labor, la Suprema Corte debe siempre tener presente el contenido de los imperativos constitucionales. Por ello, el contenido de la Constitución debe tenerse en cuenta no solamente en aquellas vías jurisdiccionales en las que el pronunciamiento de la Corte desemboca en la declaración de inconstitucionalidad de un acto o una norma, sino en la totalidad de tareas que tiene encomendadas, incluida la resolución de contradicciones de tesis."<sup>25</sup>

**64.** De esta última tesis, se aprecian los siguientes lineamientos que deben tener prioridad al examinar una contradicción, para arribar a un criterio con mayor apego a los postulados constitucionales, a saber:

**1)** Considerar la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**2)** Evaluar cuál de las posturas contendientes materializa de modo más efectivo las previsiones constitucionales; y,

**3)** Tomar en cuenta siempre el contenido de los imperativos constitucionales.

**65.** Bajo esa línea argumentativa, debe concluirse que, cuando se resuelve una contradicción de tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a velar en todo momento a que el criterio jurisprudencial que fije sea lo más apegado a los postulados constitucionales, concentrados en las premisas indicadas.

**66.** Tales reglas cobran especial relevancia en la presente contradicción, pues los Tribunales Colegiados del conocimiento dictaron sentencia en sus correspondientes asuntos, y emitieron su opinión respecto a un punto jurídico específico, del cual surgió la discrepancia del criterio que ahora se examina.

<sup>25</sup> Tesis 1a. LXX/2008, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 215, registro digital: 168487.



67. Como se dijo en líneas precedentes, es necesario tener presente que la finalidad del recurso de apelación en materia penal es que, conforme a los agravios planteados por parte legítima, el tribunal superior revoque, confirme o modifique la sentencia de primera instancia.

68. Lo anterior implica que, una vez admitido y resuelto ese medio ordinario de defensa, la sentencia de segunda instancia **sustituye procesalmente a la impugnada** y, por tanto, cesan los efectos jurídicos de ésta. De manera que, si un juicio de amparo directo se promueve en su contra, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 77/2012 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RECURSO IDÓNEO. SU DESECHAMIENTO Y EL EFECTO QUE ÉSTE GENERA PROVOCAN QUE LA RESOLUCIÓN QUE PRETENDE RECURRIR QUEDE FIRME, SUSTITUYA PROCESALMENTE A LA IMPUGNADA Y, POR ENDE, QUE SE ACTUALICE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE AMPARO, SI SE RECLAMA EN UN JUICIO DE GARANTÍAS.". Tesis de jurisprudencia 1a./J. 77/2012 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 1, noviembre de 2012, registro digital: 2002188, página 841.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 1a./J. 51/2004 y 1a./J. 97/2008, de rubros: "APELACIÓN, AUTO DE DESECHAMIENTO. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO." y "DENEGADA APELACIÓN. LA DETERMINACIÓN QUE DESECHA O DECLARA INFUNDADO ESE RECURSO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE PUEBLA).", al pronunciarse en torno a la naturaleza de la determinación que desecha un recurso de apelación o el diverso de denegada apelación, sostuvo que dichas decisiones constituyen resoluciones que ponen fin al juicio para efectos del amparo directo, lo cual se asemeja a los efectos de la sentencia dictada en el recurso de apelación, cuando en ella se confirma la de primera instancia declarando infundado el recurso intentado; de ahí que pueda afirmarse que una resolución impugnada queda **sustituida procesalmente por la determinación** que desecha un recurso idóneo (que tiende a modificar o revocar la resolución impugnada) interpuesto en su contra. Lo anterior es así, toda vez que el desechamiento del recurso y el efecto que éste genera, hacen que la resolución que se pretende recurrir quede firme, como si se hubiera confirmado de haberse admitido el recurso. En ese sentido, al sustituirse procesalmente la resolución impugnada por la determinación que desecha el recurso idóneo respectivo, deja de tener efectos legales propios, por lo que de reclamarse en un juicio de amparo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la ley de la materia, de manera similar a como ocurre con la sentencia de primera instancia cuando se dicta la de alzada; lo anterior, en el entendido de que dicha sustitución procesal opera exclusivamente tratándose de desechamientos de recursos idóneos, es decir, procedentes conforme a la ley, ya que cuando el medio ordinario de defensa se interpone contra una resolución irrecurrible, su desechamiento no actualiza la referida causal de improcedencia, debido a que por disposición de la ley aquélla se constituye en definitiva.



69. La sustitución procesal que genera la emisión de la sentencia de segunda instancia sobre la de primera tiene como presupuesto la institución jurídica de la indivisibilidad de la continencia de la causa, según la cual, debe resolverse en la misma sentencia la integridad del estudio del o de los delitos sometidos a la decisión de la función judicial.<sup>27</sup>

70. De esta manera, en el supuesto de que la sentencia de primera instancia no se haya impugnado por la persona sentenciada (sino por el Ministerio Público, víctimas o personas ofendidas), si el tribunal que resuelva la apelación no modifica lo relativo a la imposición de la pena de prisión, debe entenderse que reitera en sus términos lo considerado por el Juez de la causa en ese aspecto.

71. Lo anterior implica que, en virtud del principio de sustitución procesal, en la hipótesis de que se modifique la sentencia de primer grado que imponga pena de prisión, para el sólo efecto de agravar la situación de la persona sentenciada en cuanto a su obligación satisfacer la reparación del daño producto del delito, el tribunal de segunda instancia **también reitera lo considerado por la persona juzgadora de primera instancia** en lo relativo a esa pena restrictiva de la libertad personal.

72. En ese tenor, es válido concluir que la sentencia que impone la pena de prisión ya no es la de primera instancia, pues sus efectos jurídicos cesaron al quedar sustituida por la resolución dictada en la apelación, de tal manera que, es ésta y no otra la que declara la confirmación de la pena de prisión impuesta en el original veredicto de primer grado.

<sup>27</sup> Es ilustrativa la tesis aislada 1a. XXXIII/95, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: "FUERO FEDERAL. COMPETENCIA DEL. CUANDO SUBSISTE LA APELACION UNICAMENTE POR UN DELITO DEL ORDEN COMUN. Si seguido un proceso penal en primera instancia ante un Juez de Distrito y éste absuelve al procesado por el delito federal, subsistiendo la apelación únicamente por un delito del orden común, resulta incuestionable que el Tribunal Unitario de Circuito debe conocer del asunto en grado de apelación en virtud de que así lo ordena el artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente hasta el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco), pues de lo contrario se dividiría la continencia de la causa.". Tesis aislada 1a. XXXIII/95, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 108, registro digital: 200462.



73. De esta manera, cabe enfatizar que al referirse el legislador a la "sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión" no hizo distinción alguna sobre situaciones por las que el tribunal de apelación puede llegar a la conclusión de reiterar la pena de prisión decretada en la sentencia de primera instancia o inclusive a imponerla de primera mano.

74. Es decir, la amplitud del contenido normativo del artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo impide distinguir jurídicamente si la condena a prisión se debe a determinada circunstancia, incluyendo la hipótesis en que la persona sentenciada omitiera impugnar la sentencia de primera instancia.

75. En ese sentido, es la naturaleza jurídica del acto reclamado, visto de manera abstracta, y no la materia de su estudio, lo que determina el plazo para promover el juicio de amparo previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo.

76. Por tal motivo, tal como se consideró en la sentencia por la que se resolvió la contradicción de tesis 216/2011,<sup>28</sup> esta Primera Sala determina que, conforme al principio **pro persona**, dicha disposición se debe interpretar en forma extensiva y no rigorista, procurando, en todo momento, favorecer en este caso, a la persona sentenciada a cumplir pena de prisión, pues así lo amerita el caso particular, en el que se trata de preservar un valor de primer rango como lo es la libertad de las personas.

77. Se sostiene lo precedente, pues si bien es cierto que en el supuesto que se analiza sólo apeló la sentencia de primer grado el Ministerio Público o la persona ofendida, y en la apelación se agravó la situación jurídica de la persona

<sup>28</sup> Resuelta en sesión de once de julio de dos mil doce, por **unanimidad de votos en cuanto al fondo**, de la que emanó la jurisprudencia 1a./J. 88/2012 (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE MODIFICA LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN PERJUICIO DEL SENTENCIADO, CUANDO SÓLO HUBIERA APELADO EL MINISTERIO PÚBLICO O EL OFENDIDO, PRODUCE UN ATAQUE INDIRECTO A SU LIBERTAD PERSONAL Y, POR ENDE, LA DEMANDA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA (APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO PERSONAE)". Jurisprudencia 1a./J. 88/2012 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 997, registro digital: 2001832.



sentenciada en cuanto a la reparación del daño, incrementando la condena, no menos verídico es que vía amparo directo la persona sentenciada tiene la necesidad justificada de que se revise tal apartado del acto reclamado, por lo que el examen constitucional se reducirá a verificar si existió o no violación de derechos fundamentales por parte de la autoridad responsable.

**78.** Esto tiene una trascendencia importante, pues los alcances de un posible fallo protector, debido a que se demuestre que la autoridad de alzada incurrió en violación de derechos, al momento en que decretó la condena por la reparación del daño, puede producir, en consecuencia, efectos restitutorios, consistentes en que la responsable: *i) disminuya la sanción económica fijada o ii) proceda a decretar la absolución de tal condena.*

**79.** Por otro lado, debe decirse que la reparación del daño en favor de la víctima es un derecho humano constitucionalmente protegido por el artículo 20, apartado C,<sup>29</sup> y, además, es uno de los fines del proceso penal, en términos del mismo artículo, apartado A.<sup>30</sup> Al respecto, esta Primera Sala ha establecido que la reparación del daño debe ser justa, expedita y proporcional.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño."

<sup>30</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen."

<sup>31</sup> Al respecto, se puede consultar la tesis 1a. CCXIX/2016 (10a.) que señala: "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. PARÁMETROS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA CUMPLIR CON SU FINALIDAD CONSTITUCIONAL. Para cumplir con la finalidad constitucional de la reparación del daño derivada de un delito, como protección y garantía de un derecho humano en favor de la víctima u ofendido, deben observarse los parámetros siguientes: a) el derecho a la reparación del daño deberá cubrirse en forma expedita, proporcional y justa, como resultado de la conclusión del proceso penal, en el que el Ministerio Público tiene la obligación de solicitar la condena y el juzgador está



**80.** Ahora bien, bajo una postura rigorista, se pudiera afirmar que la sanción de reparación del daño está desvinculada de la cuestión penal en cuanto a la declaratoria sobre: i) la existencia del delito, ii) la plena responsabilidad y iii) la individualización de la pena y, por ende, se concluiría en que tal condena en la sentencia definitiva **no queda comprendida** en los supuestos de excepción que prevé el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo.

**81.** Sin embargo, se impone flexibilizar esa postura rigorista con la finalidad de facilitar un criterio jurisprudencial acorde a los postulados sobre los derechos humanos, vinculados con el principio **pro persona**.

**82.** De esta manera, aunque desde una óptica preliminar pudiera considerarse que la condena a la reparación del daño y la pena de prisión no guardan relación entre sí, debe tomarse en consideración que el hecho de que se produzca la disminución al pago de la reparación del daño, o bien, la absolución de tal condena colocará a la persona sentenciada en la posición de poder gestionar la obtención de cualquiera de los beneficios preliberacionales que la ley penal contempla, lo que incidirá en que obtenga de manera anticipada su libertad personal, de llegar a cubrir los requisitos correspondientes.

**83.** Al respecto, según lo dispuesto en la Ley Nacional de Ejecución Penal, para el otorgamiento de los beneficios de libertad condicionada,<sup>32</sup> libertad antici-

---

obligado a imponerla siempre que dicte sentencia condenatoria; b) la reparación debe ser oportuna, plena, integral y efectiva, en relación con el daño ocasionado como consecuencia del delito, lo cual comprende el establecimiento de medidas de restitución, rehabilitación, compensación y satisfacción; c) la reparación integral tiene como objetivo que con la restitución se devuelva a la víctima u ofendido a la situación anterior a la comisión del delito, aspecto que comprende cualquier tipo de afectación generada: económica, moral, física, psicológica, etcétera; d) la restitución material comprende la devolución de bienes afectados con la comisión del delito y, sólo en caso de que no sea posible, el pago de su valor; y, e) la efectividad de la reparación del daño depende de la condición de resarcimiento que se otorgue a la víctima u ofendido del delito, que deberá ser proporcional, justa, plena e integral; de lo contrario, no se permitiría una satisfacción del resarcimiento de la afectación." Tesis 1a. CCXIX/2016 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 510, registro: 2012442.

<sup>32</sup> "Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:

"...



pada,<sup>33</sup> e inclusive la preliberación por criterios de política penitenciaria,<sup>34</sup> es requisito satisfacer la reparación del daño a favor de la víctima o la persona ofendida.

**84.** Es por ello que se considera que, aun cuando la persona quejosa no haya apelado la sentencia de primera instancia, el acto reclamado en que agrava su situación respecto a la reparación del daño, sí guarda vinculación con lo relativo a la pena de prisión, pues la satisfacción de esta obligación constituye condición para la obtención de beneficios preliberacionales, por los cuales se extinga, sustituya o suspenda la pena de prisión.

**85.** Por lo anteriormente expuesto, es dable sostener que, en virtud del principio de indivisibilidad de la contienda de la causa, conforme al cual en una misma sentencia debe resolverse la integralidad del estudio del o los delitos sometidos a la decisión de la función judicial, cuando un tribunal de alzada emite una sentencia ésta se sustituye procesalmente a la impugnada, dejando sin efectos jurídicos la de primer grado. Asimismo, tomando en cuenta la relación que guarda la reparación del daño con la posibilidad de extinguir, sustituir o suspender la pena de prisión, se concluye que al margen de que la persona sentenciada no

---

"V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta ley."

<sup>33</sup> "Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada El otorgamiento de la libertad anticipada extingue la pena de prisión y otorga libertad al sentenciado.

"Solamente persistirán, en su caso, las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente.

"El beneficio de libertad anticipada se tramitará ante el Juez de Ejecución, a petición del sentenciado, su defensor, el Ministerio Público o a propuesta de la autoridad penitenciaria, notificando a la víctima u ofendido.

"Para conceder la medida de libertad anticipada la persona sentenciada deberá además contar con los siguientes requisitos: ...

"V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en su caso."

<sup>34</sup> Capítulo V. Preliberación por criterios de política penitenciaria ...

"Artículo 151. Previsiones para la reparación del daño. Toda persona sentenciada, candidata a disfrutar de la medida contemplada en este capítulo deberá concluir con la reparación del daño antes de que la misma pueda hacerse efectiva. En los casos en que la persona sentenciada no cuente con los medios inmediatos para finiquitar la indemnización como parte de la reparación del daño, ésta deberá presentar una caución suficiente para cumplir con la obligación. En ningún caso, una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la determinación de preliberación podrá permanecer en prisión por escasez de recursos económicos, para lo cual podrán aplicarse los Mecanismos Alternativos o procedimientos de justicia restaurativa que correspondan. Los defensores deberán velar en todo momento para hacer efectivo este derecho."



haya interpuesto recurso de apelación contra la sentencia de primer grado que le impuso pena de prisión, la sentencia de segunda instancia en que se agrava la condena impuesta, a título de reparación del daño, constituye sentencia definitiva que (vía reiteración) impone pena de prisión.

**86.** Por tal motivo, contra dicha determinación procede el juicio de amparo directo, que podrá presentarse en el plazo de ocho años después del conocimiento del acto reclamado, en términos de lo dispuesto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo.

#### **IV. Interrelación del derecho al acceso a la justicia de la persona sentenciada con el derecho de las víctimas u ofendidos a la reparación del daño.**

**87.** Es necesario tomar en cuenta que al analizar el planteamiento de violación al principio de progresividad y no regresividad respecto al artículo 17, fracción II, de la vigente Ley de Amparo, al resolver la contradicción de tesis 366/2013,<sup>35</sup> el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció su constitucionalidad en la medida en que la disminución del plazo para la presentación del juicio de amparo debe analizarse a la luz del principio de interdependencia de los derechos humanos, pues la disminución al derecho de la persona sentenciada para promover en determinado tiempo el juicio de amparo, tiene un fin constitucionalmente válido, que es otorgar a las víctimas de los delitos, la reparación del daño, la verdad y la justicia, razón por la que se consideró razonable el plazo de ocho años.

**88.** En dicha ejecutoria, también se indicó que, conforme al test de proporcionalidad, en su primera grada, debe partirse de la base de que el establecimiento

<sup>35</sup> Contradicción de tesis 366/2013. Mayoría de ocho votos a favor de la constitucionalidad de la aplicación del plazo previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo para impugnar sentencias condenatorias que impongan pena de prisión dictadas antes de la entrada en vigor de ese ordenamiento y cuyo cómputo debe iniciarse a partir de esta fecha de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones, José Fernando Franco González Salas, en contra de las consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, con salvedades, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza, con salvedades; votaron en contra de la conclusión de constitucionalidad contenida en esta tesis: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.





del plazo de ocho años para la promoción del juicio de amparo es brindar seguridad jurídica a las víctimas del delito; particularmente, en lo tocante a la obtención de la reparación del daño, y los derechos a la verdad y a la justicia.

**89.** En cuanto a la segunda grada, se concluyó que la medida delimita de manera razonable el derecho de acceso efectivo a la justicia de las personas sentenciadas, pues les permite preparar sus defensas durante un lapso considerable y lograr un mejor equilibrio entre esa prerrogativa fundamental y los derechos de las víctimas u ofendidos de una conducta delictiva.

**90.** Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, se consideró que la limitación de ocho años para promover la demanda de amparo, no afecta de manera desmedida ese derecho fundamental, en virtud de que, aun cuando la inexistencia de plazo para impugnar en amparo las sentencias condenatorias permitía una mayor tutela del derecho a la libertad personal, lo cierto es que este derecho no es absoluto, en relación con los derechos de la víctima, razón por la que se consideró que el plazo de ocho años **es razonable**, atendiendo a la relevancia de esa prerrogativa que implica el otorgamiento de un plazo considerablemente mayor a los que rigen la impugnación de otro tipo de actos de autoridad.

**91.** Con base en tal razonamiento se considera que la conclusión a la que se arriba en la presente ejecutoria no resulta desproporcional en cuanto a los derechos de las víctimas a la reparación del daño y a la verdad.

**92.** Al respecto, debe decirse que ni el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, ni el Código Nacional de Procedimientos Penales prevén medio ordinario de defensa contra la sentencia de segunda instancia.

**93.** Por tal razón, a partir de que se emite la sentencia de apelación, causa estado y, por tanto, ejecutoria, e inicia la etapa de ejecución,<sup>36</sup> en términos de los

<sup>36</sup> En cuanto al punto, resulta ilustrativa la tesis aislada 1a. CLXXXII/2011 (9a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido siguiente: "PRISIÓN PREVENTIVA. LAPSO QUE DEBE CONSIDERARSE COMO TAL. La garantía prevista en el artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior



artículos 444 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México<sup>37</sup> y 413 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>38</sup> razón por la cual, a partir de ese momento, **las víctimas o personas ofendidas pueden obtener la ejecución de la sentencia definitiva y el respeto a sus derechos.**

**94.** Lo que según se indicó, guarda equilibrio con el plazo de ocho años, previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, con que gozan las personas sentenciadas para promover el juicio de amparo directo en que se diri-

---

a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, consiste en aborar el tiempo de prisión preventiva a la punitiva, esto es, en el derecho que tiene el inculpado de que en toda pena de prisión que se le imponga, se compute el tiempo de detención que sufrió, es decir, el de prisión preventiva. En ese sentido, el lapso de prisión preventiva que debe considerarse como tal, en términos del citado precepto constitucional, es desde la detención hasta que la sentencia de segunda instancia causa ejecutoria, momento en que concluye definitivamente el proceso penal, sin que pueda considerarse como prisión preventiva, el tiempo en que se resuelva el juicio de amparo que en su caso se promueva contra la resolución en que se haya impuesto la sanción. Lo anterior, en virtud de que **una sentencia ejecutoriada es aquella susceptible de ejecutarse, contra la que no cabe algún recurso ordinario, no obstante que pueda revocarse o nulificarse por algún medio de defensa extraordinario; por lo que una sentencia de segunda instancia no pierde su calidad ejecutoria ni la fuerza de cosa juzgada, mientras está pendiente de resolverse el juicio de amparo, pues éste no le resta la calidad de ejecutable.** Además, considerando que la prisión preventiva se da dentro del proceso y la prisión se impone como sanción en la sentencia, es a partir de que ésta causa ejecutoria cuando puede ejecutarse, al margen de que en su contra se interponga algún medio extraordinario de defensa, e incluso se suspenda su ejecución a través de alguna medida cautelar, pues la etapa procesal de la prisión preventiva concluye definitivamente desde el momento en que causó ejecutoria la sentencia de segunda instancia.". Tesis aislada 1a. CLXXXII/2011 (9a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1095, registro: 160793.

Amparo directo en revisión 2933/2010. 2 de marzo de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

<sup>37</sup> Oportunidad para la ejecución

"Artículo 444. Las sanciones impuestas en la sentencia se ejecutarán una vez que ésta haya causado ejecutoria."

<sup>38</sup> "Artículo 413. Remisión de la sentencia El tribunal de enjuiciamiento dentro de los tres días siguientes a aquél en que la sentencia condenatoria quede firme, deberá remitir copia autorizada de la misma al Juez que le corresponda la ejecución correspondiente y a las autoridades penitenciarias que intervienen en el procedimiento de ejecución para su debido cumplimiento.

"Dicha disposición también será aplicable en los casos de las sentencias condenatorias dictadas en el procedimiento abreviado."



mirá si la sentencia combatida es o no acorde a los postulados constitucionales y convencionales.

### VIII. Decisión

**95.** Por lo expuesto y fundado, en términos de lo dispuesto por los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

PLAZO PARA QUE LA PERSONA SENTENCIADA PRESENTE DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. ES DE OCHO AÑOS CUANDO DERIVE DE LA APELACIÓN INTERPUESTA ÚNICAMENTE POR LA VÍCTIMA O EL MINISTERIO PÚBLICO QUE VERSA SOBRE EL RECLAMO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y NO AFECTA LA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron diferentes posturas respecto al plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo, en el supuesto en que el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relativos a la reparación del daño y éste deriva de la apelación interpuesta sólo por la víctima o el Ministerio Público y no por la persona sentenciada. Uno de ellos consideró que rige el plazo genérico de quince días; mientras que el otro determinó que es el de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el referido supuesto debe regir el plazo de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, debido a la sustitución procesal de la sentencia de apelación respecto a la de primera instancia y a la relación que guarda la reparación del daño con la posibilidad de extinguir, sustituir o suspender la pena de prisión.

Justificación: El artículo 17 de la Ley de Amparo señala que el plazo genérico para presentar la demanda de amparo es de quince días. Sin embargo, la fracción II de dicho precepto establece una excepción al supuesto genérico,



al admitir el plazo de ocho años, siempre que se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión. De lo anterior, es posible advertir que la autoridad legislativa procuró el respeto al derecho a la libertad personal, estableciendo una tutela privilegiada para la presentación de la demanda de amparo cuando los actos de las autoridades ponen en peligro ese derecho humano. Ahora bien, en el supuesto de que únicamente la víctima o el Ministerio Público interpongan recurso de apelación y el tribunal de alzada sólo resuelva cuestiones vinculadas con la reparación del daño, en perjuicio de la persona imputada, debe considerarse que esta última cuenta con el plazo procesal de ocho años para la presentación de la demanda de amparo. Lo anterior, en virtud de que la sentencia de segunda instancia sustituye procesalmente a la impugnada, incluyendo las penalidades que hayan sido impuestas. Asimismo, porque la condena a la reparación del daño está vinculada con la pena de prisión, en la medida en que su pago constituye un requisito para el acceso a determinados beneficios preliberacionales a favor de la persona sentenciada, a través de los cuales es posible extinguir, sustituir o suspender la pena privativa de la libertad. Por lo tanto, es posible afirmar que existe un vínculo indirecto entre la determinación que agrava la situación jurídica de la persona sentenciada, en temas de reparación del daño, con su derecho a la libertad personal; cuestión esta última que es salvaguardada precisamente por la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítase testimonio de esta resolución a los tribunales aquí concurrentes; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los votos emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron su derecho a formular voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis aisladas II.3o.P.49 P (10a.) y 1a. CCXIX/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas y 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 463/2019.

### **I. Antecedentes.**

1. En la sesión celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 463/2019 por mayoría de tres votos,<sup>1</sup> en el sentido de declarar existente la contradicción y estableció el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

<sup>1</sup> De las Ministras y Ministros Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron su derecho a formular voto particular.



## II. Razones de la mayoría.

2. En la ejecutoria se resolvió que sí existe la contradicción de criterios, puesto que los tribunales contendientes ejercieron su arbitrio judicial para dirimir una cuestión litigiosa y, con base en una interpretación y aplicación del artículo 17 de la Ley de Amparo, determinaron si la demanda fue presentada oportunamente.
3. En ese sentido, ambos órganos jurisdiccionales se pronunciaron respecto del plazo que tiene la persona sentenciada para presentar la demanda de amparo directo contra el fallo de segunda instancia (que sólo modifica la reparación del daño) derivada de la apelación interpuesta únicamente por la víctima o el Ministerio Público. Sin embargo, sus conclusiones fueron distintas y discrepantes.
4. Por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito determinó que la demanda fue presentada de manera oportuna, al considerar que el plazo para promover el amparo directo es el previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo (**ocho años**). Para sustentar su conclusión, argumentó que, aunque el tribunal de apelación sólo modificó el monto del pago de la reparación del daño, la sentencia definitiva sí impuso una pena de prisión. Además, destacó que podía darse el caso de que la persona sentenciada se encuentre privada de su libertad y no pueda promover su demanda dentro del plazo de quince días. Finalmente, concluyó que de no actuarse así se infringe el principio de progresividad.
5. Por otro lado, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito estimó que la demanda de amparo se presentó de manera extemporánea, puesto que, en los casos aludidos, opera el plazo genérico de **quince días**. Para sustentar la decisión argumentó que respecto de la demostración del delito, la responsabilidad, el grado de culpabilidad y la pena privativa de la libertad impuesta se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo (actos consentidos tácitamente). Por ende, concluyó que, dado que la imposición de la pena de prisión quedó fuera de la *litís* constitucional, la sentencia de segunda instancia no imponía pena de prisión alguna.
6. Con base en las determinaciones anteriores, la sentencia resolvió la interrogante siguiente: *¿Cuál es el plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo cuando el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relativos a la reparación del daño y la persona sentenciada no interpuso recurso de apelación?*



7. Así, la ejecutoria de mayoría determinó que, en los casos analizados, debe regir el plazo excepcional de ocho años previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo, porque las sentencias de segunda instancia aludidas no sólo versan sobre la reparación del daño, sino que también reiteran la pena de prisión al sustituir procesalmente a la de primer grado. Además, la sentencia establece que la condena a la reparación del daño está íntimamente vinculada con la pena de prisión, ya que su pago es un requisito para acceder a determinados beneficios preliberacionales que permiten extinguir, sustituir o suspender la pena privativa de libertad.
  
8. La conclusión a la que llega la ejecutoria se sustenta en gran medida en las premisas y razonamientos emitidos por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 216/2011<sup>2</sup> de la que derivó la tesis «1a./J. 88/2012 (10a.)», de rubro: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE MODIFICA LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN PERJUICIO DEL SENTENCIADO, CUANDO SÓLO HUBIERA APELADO EL MINISTERIO PÚBLICO O EL OFENDIDO, PRODUCE UN ATAQUE INDIRECTO A SU LIBERTAD PERSONAL Y, POR ENDE, LA DEMANDA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA (APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO PERSONAE)."

### III. Razones de la discrepancia.

9. Coincido en que en el caso sí existe un punto de choque entre lo resuelto por los tribunales contendientes; sin embargo, no comparto el criterio que se determinó debe prevalecer. Por ello considero pertinente emitir este voto particular.
  
10. Desde mi perspectiva, cuando la apelación fue interpuesta únicamente por la víctima o el Ministerio Público respecto del monto de la reparación del daño, la materia de análisis de la sentencia de segunda instancia se limita exclusivamente a esa cuestión. Consecuentemente, considero que, para efectos del juicio de amparo directo, si la persona sentenciada no impugnó la resolución de primera instancia en relación con la demostración del delito, la responsabilidad, el grado de culpabilidad y la pena privativa de libertad impuesta, enton-

---

<sup>2</sup> En sesión de once de julio de dos mil doce. Por unanimidad de votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Ortiz Mayagoitia (ponente), Pardo Rebolledo, Cossío Díaz y Zaldivar Lelo de Larrea.



ces debe considerarse que ha consentido tácitamente lo resuelto respecto de estas cuestiones.

11. En congruencia, si la imposición de la pena privativa de la libertad no fue materia de litis en la apelación, esa cuestión adquirió el carácter de cosa juzgada para la parte sentenciada. De este modo, la sentencia de segunda instancia, en estricto sentido, no impone ninguna pena privativa de la libertad, sino que esos tópicos los deja intocados y sólo los reitera sin consideración propia. Por lo tanto, a mi juicio, el plazo que debe regir para que la persona sentenciada presente su demanda de amparo directo es el genérico de quince días previsto en el artículo 17 de la Ley de Amparo, pues en el juicio constitucional de ningún modo podría estudiarse la imposición de la pena privativa de la libertad, sino sólo temas relativos a la reparación del daño.
12. En ese contexto, no comparto que sea aplicable lo resuelto por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 216/2011 para demostrar que la condena a la reparación del daño está íntimamente vinculada con la pena de prisión. En dicho asunto, se resolvió que la determinación adoptada en segunda instancia en relación con la reparación del daño podría colocar al sentenciado en la posición de obtener un beneficio preliberacional, por lo que podría obtener anticipadamente su libertad. En consecuencia, se dijo que tal acto reclamado produce un **ataque a la libertad personal** y, por ende, la demanda de amparo que se promueva en su contra podía presentarse en cualquier tiempo, conforme a la excepción prevista en el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada.
13. En cambio, el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo vigente hace una distinción entre **sentencias definitivas condenatorias en materia penal que imponen una pena de prisión** y ataques a la libertad fuera del procedimiento. Para el primer supuesto establece un plazo de ocho años, mientras que para el segundo no contempla un plazo. En ese contexto, desde mi perspectiva, esta distinción legislativa es fundamental y genera que no sean aplicables las consideraciones utilizadas por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 216/2011.
14. No cabe duda de que la determinación que se adopte en relación con la reparación del daño podría indirectamente afectar la libertad personal del quejoso, justo como se resolvió en el precedente aludido. Sin embargo, a partir del marco normativo vigente, el elemento relevante para tener por actualizado el plazo excepcional de ocho años para presentar la demanda de amparo es si la sentencia de segunda instancia **impone o no una pena de prisión**.





15. En conclusión, desde mi perspectiva, en aquellos casos en los que la apelación sea interpuesta por la víctima o el Ministerio Público únicamente en relación con la reparación del daño, y la sentencia de segunda instancia se limite al análisis de ese tema, dicha resolución no impone ninguna pena privativa de la libertad al reiterar la impuesta en sentencia de primera instancia, la cual fue consentida por el sentenciado pues no la recurrió. Por tanto, considero que el plazo que debe regir para la promoción del amparo es el genérico de quince días, pues no existe posibilidad de que temas diversos a la reparación de daño sean materia de análisis en el amparo directo.

16. De este modo, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición respecto de la precisión expuesta.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 88/2012 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 2, Libro XIII, octubre de 2012, página 997, con número de registro digital: 2001832.

Este voto se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PLAZO PARA QUE LA PERSONA SENTENCIADA PRESENTE DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. ES DE OCHO AÑOS CUANDO DERIVE DE LA APELACIÓN INTERPUESTA ÚNICAMENTE POR LA VÍCTIMA O EL MINISTERIO PÚBLICO QUE VERSA SOBRE EL RECLAMO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y NO AFECTA LA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA.**

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron diferentes posturas respecto al plazo que debe regir para presentar la demanda de amparo, en el supuesto en que el acto reclamado únicamente versa sobre aspectos relativos a la reparación del daño y éste deriva de la apelación interpuesta sólo por la víctima o el Ministerio Público y no por la persona sentenciada. Uno de ellos consideró que rige el plazo genérico de quince días; mientras que el otro determinó que es el de ocho años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el referido supuesto debe regir el plazo de ocho



años previsto en el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, debido a la sustitución procesal de la sentencia de apelación respecto a la de primera instancia y a la relación que guarda la reparación del daño con la posibilidad de extinguir, sustituir o suspender la pena de prisión.

Justificación: El artículo 17 de la Ley de Amparo señala que el plazo genérico para presentar la demanda de amparo es de quince días. Sin embargo, la fracción II de dicho precepto establece una excepción al supuesto genérico, al admitir el plazo de ocho años, siempre que se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión. De lo anterior, es posible advertir que la autoridad legislativa procuró el respeto al derecho a la libertad personal, estableciendo una tutela privilegiada para la presentación de la demanda de amparo cuando los actos de las autoridades ponen en peligro ese derecho humano. Ahora bien, en el supuesto de que únicamente la víctima o el Ministerio Público interpongan recurso de apelación y el tribunal de alzada sólo resuelva cuestiones vinculadas con la reparación del daño, en perjuicio de la persona imputada, debe considerarse que esta última cuenta con el plazo procesal de ocho años para la presentación de la demanda de amparo. Lo anterior, en virtud de que la sentencia de segunda instancia sustituye procesalmente a la impugnada, incluyendo las penalidades que hayan sido impuestas. Asimismo, porque la condena a la reparación del daño está vinculada con la pena de prisión, en la medida en que su pago constituye un requisito para el acceso a determinados beneficios preliberacionales a favor de la persona sentenciada, a través de los cuales es posible extinguir, sustituir o suspender la pena privativa de la libertad. Por lo tanto, es posible afirmar que existe un vínculo indirecto entre la determinación que agrava la situación jurídica de la persona sentenciada, en temas de reparación del daño, con su derecho a la libertad personal; cuestión esta última que es salvaguardada precisamente por la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo.

### 1a./J. 25/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 463/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 18 de noviembre de 2020. Mayoría de



tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 441/2019, en el que determinó que la demanda de amparo se presentó de manera oportuna al considerar que regía la excepción prevista en la fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo; esto es, el plazo de ocho años. Indicó que, si bien el tribunal de apelación únicamente modificó el monto del pago de la reparación del daño, en la sentencia definitiva se impuso pena de prisión, por lo que podía darse el caso de que la persona sentenciada se encuentre privada de su libertad y, por ello, no esté en posibilidad de promover su demanda de amparo dentro del plazo genérico de quince días; lo anterior con independencia de que el quejoso no haya interpuesto recurso de apelación; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 70/2017, el cual dio origen a la tesis aislada II.3o.P.49 P (10a.), de título y subtítulo: "SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA QUE MODIFICA LA DE PRIMER GRADO EN LO RELATIVO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEJA INTOCADAS LA ACREDITACIÓN DEL DELITO, LA PLENA RESPONSABILIDAD DEL SENTENCIADO Y LA IMPOSICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN. SI EL IMPUTADO Y SU DEFENSOR NO APELARON Y PROMUEVEN EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA SE RIGE POR LA REGLA GENERAL DE QUINCE DÍAS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE LA MATERIA."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 3056, con número de registro digital: 2017714.

Tesis de jurisprudencia 25/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de octubre 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**

#### **DELITO DE ACTOS LIBIDINOSOS COMETIDO EN CONTRA DE PERSONA IMPÚBER. CUANDO SE SANCIONA DE MANERA AGRAVADA, NO SE VULNERA EL PRINCIPIO DE DOBLE PUNICIÓN (NON BIS IN ÍDEM).**

Hechos: Una persona fue condenada, en primera y segunda instancias, por el delito de actos libidinosos cometido en contra de una persona impúber, delito agravado al haberse cometido mediante violencia, previsto y sancionado en el artículo 270 del Código Penal del Estado de México, en su texto vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce. Promovió juicio de amparo directo, en el que reclamó la inconstitucionalidad del artículo citado porque al sancionar la conducta básica más la agravante vulnera el principio de prohibición de doble punición.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 270 del Código Penal del Estado de México, en su texto vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce, no establece una penalidad doble por la comisión de una misma conducta, sino la agravante de uso de violencia física o moral, que guarda relación con la conducta sancionada; por ende, cuando se sanciona la conducta básica más la agravante señalada, no se transgrede el principio de prohibición de doble punición, previsto en los artículos 23 de la Constitución Federal y 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Justificación: El artículo 23 constitucional y el 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen el principio de prohibición de doble punición,



según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Este principio protege los derechos de las personas que han sido condenadas por determinados actos para que no vuelvan a ser enjuiciados por los mismos hechos, pero no impide que el legislador establezca una penalidad adicional a la del tipo básico para sancionar una circunstancia que agrave la conducta. El supuesto anterior es el que se presenta en el párrafo tercero del artículo 270 del Código Penal del Estado de México, en su texto vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce, el cual dispone que si en la comisión del delito de actos libidinosos se hiciera uso de la violencia física o moral se impondrá "además de la pena al tipo básico" la sanción de uno a cuatro años de prisión. Para esta Sala, ello no implica la imposición de una doble penalidad, sino que se trata de una circunstancia agravante relacionada con la conducta delictiva, que puede o no presentarse en la comisión del delito, lo cual está sujeto al desarrollo y estudio del caso en concreto, que de acreditarse ameritará una sanción adicional. Además, se reconoce que el legislador cuenta con amplia libertad configurativa para tipificar delitos y sus agravantes ante las características de la conducta y las circunstancias de los hechos, siempre que la actividad legislativa no se torne arbitraria o excesiva, pues lo que se busca es punir la conducta desplegada en su integridad.

#### 1a. XLI/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 7165/2018. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Edwin Antony Pazol Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DELITO DE ACTOS LIBIDINOSOS COMETIDO EN CONTRA DE PERSONA IMPÚBER. NO VULNERA EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.**



Hechos: Una persona fue condenada, en primera y segunda instancias, por el delito de actos libidinosos cometido en contra de una persona impúber, previsto y sancionado en el artículo 270 del Código Penal del Estado de México, en su texto vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce. Promovió juicio de amparo directo, en el que reclamó la inconstitucionalidad del artículo citado al considerar que la porción "impúber" vulnera el principio de tipicidad que rige en la materia penal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la locución "impúber" contenida en el segundo párrafo del artículo 270 del Código Penal del Estado de México, en su texto vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce, no vulnera el principio de tipicidad, reconocido en los artículos 14, párrafo tercero, constitucional y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues permite conocer con certeza y claridad que el delito se acreditará cuando se cometa en contra de un menor de edad, que biológicamente se encuentra en la infancia, pero previo a entrar a la adolescencia.

Justificación: El principio de tipicidad en materia penal se prevé en el artículo 14, párrafo tercero, constitucional, el cual dispone que en los juicios de 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. El principio referido se respeta cuando el legislador al redactar un tipo penal evita que la descripción de la conducta delictiva sea vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Ello no implica que el legislador deba definir cada vocablo utilizado en la descripción delictiva, pues se tornaría imposible la función legislativa y porque, además, basta que la conducta prohibida pueda ser conocida por el destinatario de la norma. Las condiciones anteriores fueron cumplidas por el legislador del Estado de México, al establecer en el artículo 270 del Código Penal de dicha entidad federativa, vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce, que será víctima del delito de actos libidinosos la persona "impúber". Es así, porque este término está asociado con la etapa previa a la pubertad, que se relaciona con el proceso biológico en el que desarrollaron los caracteres sexuales secundarios, la madurez sexual y los cambios somáticos y emocionales de la persona adolescente, lo que permite conocer con toda claridad





y certeza que el delito se acreditará cuando se cometa contra una persona que se encuentra en la etapa de infancia de su vida y previo a la adolescencia.

### 1a. XLIII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 7165/2018. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Edwin Antony Pazol Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO AL NOMBRE. EL ESTÁNDAR PROBATORIO PARA SU MODIFICACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 70, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA ES INCONSTITUCIONAL, AL NO SUPERAR LAS GRADAS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO.**

Hechos: Una persona promovió un juicio civil para eliminar uno de sus dos nombres, así como el apellido de su padre biológico y sustituirlo por el apellido de la pareja de su madre. Los tribunales civiles de primera instancia del Estado de Puebla resolvieron que la persona no justificó su pretensión porque no exhibió documentos indubitables e inobjetables, adiniculados en su caso con otras pruebas, los cuales justificaran que de manera invariable y constante ha usado en su vida social y jurídica otro nombre distinto al de su registro, como lo exige el artículo 70, fracción I, del Código Civil de esa entidad. Contra esa decisión promovió amparo directo en el cual, entre otras cosas, cuestionó la constitucionalidad del precepto, pero le fue negada la protección solicitada.

Criterio jurídico: El estándar probatorio previsto en el artículo 70, fracción I, del Código Civil para el Estado de Puebla no supera las gradas de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, del test de proporcionalidad y, por



ende, transgrede el derecho al nombre en su dimensión del ejercicio a su modificación, pues al exigir a una persona probar fehacientemente su realidad social, únicamente mediante documentales indubitables e inobjetables provoca un sacrificio injustificado del contenido esencial del citado derecho humano, lo que puede derivar en dejar de atender pretensiones legítimas, ante la ausencia de estos elementos probatorios.

Justificación: El artículo 70, fracción I, del Código Civil para el Estado de Puebla es inconstitucional al establecer que procede el cambio de nombre de una persona siempre y cuando se demuestre fehacientemente, con documentos indubitables e inobjetables, que de manera invariable y constante una persona ha usado en su vida social y jurídica otro nombre distinto al de su registro. Lo anterior, en virtud de que si bien persigue una finalidad constitucionalmente válida y es una medida idónea para cumplir con dicha finalidad, lo cierto es que no supera las gradas de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, pues existen medidas menos lesivas para tal propósito. En efecto, la norma persigue un fin constitucionalmente válido consistente en evitar que la modificación del nombre se efectúe a simple voluntad, en beneficio de la seguridad jurídica sobre el estado civil de las personas en sus relaciones con su familia, la sociedad y el Estado. Dicho estándar probatorio es idóneo para la consecución del fin, porque evita que el nombre sea modificado con la mera manifestación de la persona accionante de tener una realidad social o jurídica particular a la cual debe ajustarse su nombre, al imponerle la carga de probar fehacientemente, a través de esos específicos medios de convicción, la existencia de esa realidad. Sin embargo, el particular y elevado estándar probatorio que se impone en el precepto y fracción en estudio para lograr la modificación del nombre (como es la presentación de documentales indubitables e inobjetables) no cumple el principio de necesidad, porque no existe una justificación válida y racional, para acotar a esos específicos medios de convicción la prueba del supuesto legal, ya que existen diversos medios de prueba que, al igual que los exigidos, pueden generar convicción en la autoridad jurisdiccional sobre la existencia de la realidad a la cual se pretende ajustar el nombre (tales como pruebas testimoniales). Admitir lo contrario implicaría una cancelación del contenido esencial del derecho, pues se excluirían injustificadamente pretensiones legítimas sólo por no contar con documentos para justificar su realidad, o porque éstos no reúnan las cualidades específicas que la norma exige. Además, la medida legislativa tampoco es pro-



porcional en sentido estricto, porque el sacrificio del derecho a la modificación del nombre es demasiado elevado en contraste con la certeza que con ella se puede obtener.

### 1a. XLV/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 7691/2019. Emilio Canek Arenzano Monterd. 10 de marzo de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones y reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Jesús Iram Aguirre Sandoval.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **ESTEREOTIPO DE GÉNERO QUE AFECTA AL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA. LO CONSTITUYE LA CONSIDERACIÓN DE QUE LA MADRE NO ES LA MÁS APTA PARA EJERCER LA GUARDA Y CUSTODIA POR TENER UNA ACTIVIDAD PROFESIONAL QUE DEMANDA TIEMPO Y ESFUERZO.**

Hechos: El actor demandó a la madre la guarda y custodia de su hija menor de edad. Las autoridades jurisdiccionales de primera y segunda instancias resolvieron a favor del actor, con sustento, principalmente, en que la madre ejercía labores jurisdiccionales, mientras que él realizaba labores administrativas, ambos dentro de un mismo órgano jurisdiccional. Por lo tanto, concluyeron que la madre no era apta para el cuidado de la niña por tener una actividad profesional que le demandaba tiempo y esfuerzo, ya que ello impediría que atendiera a su hija de manera directa y personal. La demandada impugnó dichas consideraciones en el juicio de amparo por ser violatorias de su derecho a la igualdad y no discriminación en el marco de las relaciones familiares.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no puede soslayarse la estrecha relación que existe entre la obligación de eliminar estereotipos de género en el análisis y determinación de la guarda y custodia de una niña o un niño, con la garantía de su interés superior.



Justificación: Los estereotipos de género tienen un efecto pernicioso particularmente en niñas y niños que se encuentran en su primera infancia, quienes están en proceso de desarrollar sus habilidades cognitivas, sociales y de aprendizaje. Por lo tanto, una determinación judicial que conlleve separar a una madre de su hija o hijo por el solo hecho de que la primera desarrolle una actividad profesional pública y social que demande tiempo y esfuerzo, permitiría reforzar en niñas y niños los roles de género y la división sexual del trabajo, que aún se encuentran arraigados en el ámbito social y cultural, lo que afectaría negativamente en la eventual elección de su proyecto de vida. Ante una determinación como la descrita, se convalidarían los sesgos de género imperantes en la sociedad, generando una idea errónea en las niñas respecto a que no podrían aspirar a tener cargos públicos demandantes y a ser madres al mismo tiempo, sino que tendrían que tomar una elección entre dichas cuestiones, renunciando a sus anhelos o deseos. Por su parte, los niños podrían asumir que las mujeres no son capaces de conciliar una vida familiar con una vida profesional exitosa. En ese sentido, no puede perderse de vista que la representación simbólica de mujeres en espacios públicos directivos o gerenciales (que generalmente se han asociado a hombres) genera un efecto positivo en el derecho a la igualdad y no discriminación, pues brinda a niñas y niños el ejemplo de que pueden elegir la vida que deseen. Razón por la cual resulta indispensable que desde la labor jurisdiccional se eliminen estereotipos de género que pueden limitar o restringir la visión o determinación sobre la propia vida y la de los demás.

### 1a. XLVI/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 6942/2019. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**MADRE ACTIVA PROFESIONALMENTE. LA CONSIDERACIÓN DE QUE LA MADRE NO ES APTA PARA EJERCER LA GUARDA Y CUSTODIA POR TENER UNA ACTIVIDAD PROFESIONAL QUE DEMANDA TIEMPO Y ESFUERZO CONSTITUYE UN ESTEREOTIPO DE GÉNERO QUE AFECTA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

Hechos: El actor demandó a la madre la guarda y custodia de su hija menor de edad. Las autoridades jurisdiccionales de primera y segunda instancias resolvieron a favor del actor, con sustento, principalmente, en que la madre ejercía labores jurisdiccionales, mientras que él realizaba labores administrativas, ambos dentro de un mismo órgano jurisdiccional. Por lo tanto, concluyeron que la madre no era apta para el cuidado de la niña por tener una actividad profesional que le demandaba tiempo y esfuerzo, ya que ello impediría que atendiera a su hija de manera directa y personal. La demandada impugnó dichas consideraciones en el juicio de amparo por ser violatorias de su derecho a la igualdad y no discriminación en el marco de las relaciones familiares.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la exigencia a la madre de adecuarse a estereotipos prescriptivos en el sentido de que a ella le corresponde de manera exclusiva y directa la labor de cuidado vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, pues genera efectos negativos en su proyecto de vida y, además, produce un impacto negativo en su ámbito personal, económico, laboral y social. Lo anterior, pues implica presionarla para no continuar con su desarrollo profesional o a buscar un trabajo que sea menos demandante con la consecuente disminución de salario; cuestión que no resulta legítima y que, por el contrario, redundaría en un retroceso en la igualdad entre el hombre y la mujer.

Justificación: Diversos organismos nacionales e internacionales han advertido que el conflicto entre las responsabilidades relacionadas con el cuidado de la familia y las exigencias del trabajo remunerado es una enorme fuente de desventaja para las mujeres en el mercado de trabajo, y es una de las razones de la lentitud del progreso hacia la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo. Así, se ha invisibilizado o desconocido la necesidad de las mujeres de redistribuir la carga del cuidado entre los demás actores de la sociedad (Estado, mercado y varones), y se las sigue cargando con la



responsabilidad casi exclusiva de las labores de cuidado por considerar que por "naturaleza" les corresponde hacerlas, lo que tiene consecuencias en su acceso al empleo, los ascensos y en la remuneración. Existen así una serie de factores que limitan la participación económica de las mujeres, entre los que destacan: la subvaloración del trabajo femenino; la segregación ocupacional, tanto horizontal como vertical; la discriminación salarial; el nivel de instrucción de las mujeres, su estado conyugal y número de hijos; la doble jornada, que les impide participar en actividades de capacitación, recreación, políticas y sindicales; y el déficit y elevado costo de los servicios de apoyo para delegar responsabilidades domésticas y familiares. Por lo tanto, resulta fundamental que las autoridades jurisdiccionales juzguen estos casos con perspectiva de género y tomen en cuenta que la corresponsabilidad social en el trabajo de cuidados contribuye a incrementar la participación femenina en actividades económicas y a mejorar las condiciones laborales de las mujeres que trabajan para el mercado.

#### 1a. XLVII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 6942/2019. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **PENA PREVISTA PARA EL DELITO DE ACTOS LIBIDINOSOS COMETIDO EN CONTRA DE PERSONA IMPÚBER. NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS.**

Hechos: Una persona fue condenada, en primera y segunda instancias, por el delito de actos libidinosos cometido en contra de una persona impúber, previsto



y sancionado en el artículo 270 del Código Penal del Estado de México, en su texto vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce. Promovió juicio de amparo directo, en el que reclamó la inconstitucionalidad del artículo citado al considerar que atenta contra el principio de proporcionalidad entre la pena y el delito.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la pena prevista en el artículo 270 del Código Penal del Estado de México, en su texto vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce, es proporcional entre la naturaleza y la gravedad del delito y el bien jurídico afectado, razón por la cual no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Justificación:** En el principio de proporcionalidad de las penas regularmente se analiza una regla (el tipo penal de que se trate) frente a un principio constitucional (el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 constitucional), con la finalidad de determinar si la pena es acorde o no con el bien jurídico afectado. Para examinar la proporcionalidad de las penas esta Primera Sala utiliza la metodología denominada *tertium comparationis*, la cual 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 la víctima, sobre los que es posible advertir que fue voluntad del legislador diferenciar el tratamiento con otros delitos e incrementar la sanción impuesta en el tipo penal en estudio, atendiendo a la afectación tan intensa que implican esos delitos cuando se cometen en contra de una persona menor de edad, así como al interés superior del niño. En el caso concreto, 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 edad y de personas que no comprendan el significado del hecho. Se advierte que el delito de actos libidinosos se ubica en el rango de las penas impuestas a los delitos de violación o estupro, cuando ocurre en los supuestos referidos, siendo además menor, considerando que en esos delitos el grado de afectación al bien jurídico tutelado, es mayor. En este sentido, no se observa un



salto irrazonable o evidentemente desproporcionado entre las penas previstas para esos delitos.

### 1a. XLII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 7165/2018. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Edwin Antony Pazol Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PROCEDIMIENTO ABREVIADO. EL ARTÍCULO 204 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, QUE ESTABLECE LA PROCEDENCIA DE LA OPOSICIÓN DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO PARA QUE SE LLEVE A CABO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA.**

Hechos: Una persona fue sentenciada en procedimiento abreviado por el delito de lesiones agravadas, se le impuso pena de prisión y se le condenó al pago de la reparación del daño, lo que vía apelación se confirmó, en contra de esa resolución, la víctima del delito promovió juicio de amparo directo en el que planteó como concepto de violación, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 204 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al considerarlo violatorio de los principios de seguridad y certeza jurídica, al establecer que la víctima u ofendido del delito puede oponerse a la procedencia del procedimiento abreviado, cuando se acredite que no se encuentra debidamente garantizada la reparación del daño.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 204 del Código Nacional de Procedimientos Penales debe ser leído en conjunto con los artículos 201, fracción II, 202, 205 y 206 del





mismo ordenamiento, los cuales a la luz del artículo 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permiten dar certeza a la víctima u ofendido de delito de la ineludible obligación constitucional y legal del Juez de escuchar y dar respuesta expresa en audiencia a su oposición con relación a la desproporcionalidad del monto o pago de la reparación del daño, determinado por el Ministerio Público en la solicitud de apertura del procedimiento abreviado, así como todo lo relacionado con la debida garantía, mediante el mejor medio posible establecido por la ley, que permita asegurar la entrega real del pago, en el menor tiempo posible.

Justificación: Ello es así, pues de una interpretación conjunta de los artículos mencionados se advierte lo siguiente: A) El Juez de Control es quien autoriza el procedimiento abreviado y en audiencia deberá verificar los diversos requisitos que marca el artículo 201 mencionado; B) El Ministerio Público es quien solicita el procedimiento abreviado; en esa solicitud, entre otras cuestiones, debe señalarse el monto de la reparación del daño; C) La víctima u ofendido del delito puede presentar oposición, pero sólo será vinculante al Juez cuando aquélla sea fundada; y, D) El imputado debe reconocer estar informado de los alcances del procedimiento abreviado y que renuncia al juicio oral, pues deberá admitir su responsabilidad por el delito atribuido y aceptar ser sentenciado con los medios de convicción obtenidos por el Ministerio Público. Luego, a la audiencia del procedimiento abreviado deben ser citadas todas las partes, incluida la víctima u ofendido del delito, así, expuesta la acusación por parte del Ministerio Público, el Juez de Control deberá resolver la oposición que hubiere presentado la víctima u ofendido para llevar a cabo el procedimiento abreviado (artículo 205), cuya oposición se traduce en que esa parte procesal manifieste ante el Juez de Control que no se encuentra garantizada la reparación del daño, lo que significa que el monto de la reparación establecido por el Ministerio Público en la acusación o solicitud de apertura de procedimiento abreviado no es suficiente o proporcional al daño ocasionado, pues no comprende la reparación material, moral, física y psicológica, todo lo que conlleva una reparación integral para la víctima u ofendido, y además, que ese monto debe estar debidamente garantizado, esto es, que debe asegurarse su pago mediante alguna de las formas que establece el código respectivo, como por ejemplo: a través de fianza, hipoteca, prenda o cualquier otra que a criterio del Juez de Control cumpla suficientemente con esa finalidad. Así, de conformidad con el artículo 20, apartado C, fracción VII, de



la Constitución General, en relación con el artículo 109, fracciones XXIV y XXV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, la víctima u ofendido del delito puede directamente pedir al Juez que se le repare el daño, lo que significa que la propia víctima puede proponer un monto determinado para ello, así como la forma mediante la cual se le garantice que lo va a recibir. Ahora bien, para resolver la oposición de la víctima u ofendido, el Juez de Control deberá considerar los elementos de prueba que logren demostrar que el monto de la reparación del daño ocasionado es o no proporcional y justo, que cubre o no los requerimientos legales para la obtención de una reparación integral y que, además, está garantizado ese monto para que en el menor tiempo posible lo reciba la víctima u ofendido.

### 1a. I/2021 (11a.)

Amparo directo en revisión 2666/2020. 9 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, en el que se separa de algunas consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

**Nota:** Esta tesis no constituye jurisprudencia obligatoria porque no obtuvo la votación necesaria en la totalidad de las consideraciones de la misma.

La sentencia relativa al amparo directo en revisión 2666/2020, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo IV, agosto de 2021, página 3483, con número de registro digital: 30044.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**VERSIONES PÚBLICAS DE TODAS LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA OBLIGACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES FEDERAL Y LOCALES PONER-**



## **LAS A DISPOSICIÓN DE LA SOCIEDAD, POR TENER EL CARÁCTER DE INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO.**

Hechos: Asociaciones civiles promotoras de litigios estratégicos en materia de derechos humanos y combate a la corrupción, promovieron juicio de amparo indirecto, en el cual señalaron como actos reclamados: 1) la omisión de los órganos del Poder Judicial del Estado de Zacatecas de elaborar y poner a disposición de la sociedad versiones públicas de sus sentencias durante los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, y 2) la inconstitucionalidad de los artículos 73, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (vigente antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de agosto de dos mil veinte), y 43, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas (vigente antes de la reforma publicada en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno), por prever la obligación de hacer versiones públicas, únicamente, de aquellas sentencias que fueran de interés público, en detrimento del derecho de acceso a la información.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la interpretación sistemática de los artículos 73, fracción II y 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, revela que dicha normativa no vulnera el derecho de acceso a la información, en tanto que de ella se sigue que todas las sentencias pronunciadas por los tribunales de los Poderes Judiciales Federal y locales son de interés público, por lo que ameritan ser puestas a disposición de la sociedad mediante versiones públicas.

Justificación: Los parámetros legislativos que se tienen para determinar si una información es de interés público están previstos en el artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y son los siguientes: a) La información debe ser relevante o beneficiosa para la sociedad y no, simplemente, de interés individual; y, b) Su divulgación debe ser útil para que el público comprenda las actividades llevadas a cabo por los sujetos obligados. Ambos parámetros son cumplidos por la totalidad de sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales. Por cuanto hace al primer parámetro, debe señalarse que las sentencias son el resultado del despliegue de la función jurisdiccional por parte de los órganos del Estado habilitados para tales efectos



(tribunales). Así, cuando un Juez dicta una sentencia, con independencia de la materia (penal, civil, familiar, administrativa, agraria, entre otras) y del valor de las pretensiones que se hagan valer, desarrollan y dotan de significado al ordenamiento jurídico, precisamente, por delimitar el sentido y alcance de las normas aplicables, con la consecuente producción de un precedente. De ahí que la divulgación y el fácil acceso a las sentencias emitidas por los tribunales del país se torna de la mayor relevancia, no sólo para las partes involucradas en los litigios correspondientes, sino para toda la sociedad mexicana, pues su comprensión permite, en todo momento y con mayor precisión, conocer cómo la legislación es entendida por los juzgadores y concretizada en los casos puestos a su jurisdicción, esto es, permite apreciar el "derecho viviente". Lo mismo sucede con el segundo parámetro, esto es, la divulgación de las sentencias resulta útil para que el público comprenda las actividades llevadas a cabo por los sujetos obligados. Si aceptamos la premisa de que los juzgadores deben observar en todo momento el principio de imparcialidad y, por ello, deben hablar a través de sus sentencias, válidamente, se puede afirmar que la sociedad tiene el más alto interés en conocer esa voz, sin complicaciones superiores a las que supone tener a la mano un dispositivo con acceso a Internet. Esta consideración encuentra eco no sólo en el mandato constitucional de que en la interpretación del derecho de acceso a la información debe imperar el principio de máxima publicidad, sino también encuentra su fundamento en las obligaciones de transparencia que deben observar todos los tribunales, a fin de combatir la opacidad y, con ello, suprimir hasta la menor duda en torno a que sus determinaciones no están envueltas en vicios de corrupción, sino en el respeto irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley.

### 1a. XLIV/2021 (10a.)

Amparo en revisión 271/2020. Gerardo Carrasco Chávez y otros. 3 de febrero de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana y Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 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 Y GEOGRAFÍA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN (ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, AL HABERSE PLANTEADO LA INVASIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL DEL INSTITUTO ACTOR (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 00935/2020).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ELEMENTOS Y SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN RESPECTO DE LA IMPROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES JURISDICCIONALES (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE**



**DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 00935/2020).**

**V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA EXCEPCIONAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL, ES APLICABLE A LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, AL SER ÉSTA UN ACTO MATERIALMENTE JURISDICCIONAL (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 00935/2020).**

**VI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. MARCO CONSTITUCIONAL.**

**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 CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 00935/2020).**

**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 (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 00935/2020).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA SU CLASIFICACIÓN DEBE SER ACORDE EN LOS TÉRMINOS QUE FIJE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO LAS PREVISTAS EN TRATADOS INTERNACIONALES (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 00935/2020).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL FONDO DE LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO IMPLICAN UNA CONTROVERSIA SOBRE INVASIÓN DE ESFERAS DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, SINO UN ASPECTO DE MERA LEGALIDAD, QUE NO PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 00935/2020).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 190/2020. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 28 DE ABRIL DE 2021. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA MARTÍN ESCOBAR.





Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día **veintiocho de abril de dos mil veintiuno**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, 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 contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante el INAI), de quien reclamó lo siguiente:

"La resolución de fecha 22 de septiembre de 2020 emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"De estos actos se demanda en específico:

"La ilegal declaratoria de competencia que asume el INAI **al admitir a trámite el recurso de revisión RRA 00935/20**, 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 resolver el recurso de revisión RRA 00935/20, 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.** Los antecedentes del asunto narrados en la demanda, son los siguientes:



•El once de diciembre de dos mil diecinueve, la Unidad de Transparencia del INEGI, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, recibió un requerimiento de información de estadística y geografía, identificado por la Plataforma Nacional de Transparencia como Solicitud de Acceso a la Información Número 401000108819. En dicha solicitud se requirió:

"... al consultar la información estadística de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, así como de toda la documentación que se encuentra disponible en la página del INEGI, no se encuentran los resultados sobre el resultado (sic) de las siguientes preguntas del cuestionario, a saber

"7.15 ¿Qué actividades de trabajo realiza?

"7.16 ¿Cuántos días a la semana dedica a realizar esta(s) actividad(es)?

"7.17 ¿Recibe algún pago por esta(s) actividad(es)?

"7.18 ¿Cuánto dinero recibe a la semana por realizar esta actividad?

"7.19 ¿Recibe algún otro beneficio por realizar esta actividad?

"7.20 ¿Qué tipo de beneficios recibe por realizarla?

"Cabe precisar que estas preguntas se encuentran en la SECCIÓN VII. VIDA INTERCARCELARIA. C10. Ahora le preguntaré sobre la forma en que usted vive dentro del centro penitenciario, el desarrollo de sus actividades diarias, la manera en que ocupa su tiempo, y otras condiciones a las que usted puede enfrentarse o no, en el centro.

"De esta manera, solicito la información sobre los resultados que se obtuvieron de estas preguntas, tanto a nivel nacional como por entidad federativa."

•A dicha solicitud, el veintitrés de enero de dos mil veinte, el INEGI respondió a través de la ventanilla de atención a usuarios del servicio público de información, a través del correo electrónico *atención:usuarios@inegi.org.mx* enviándole la respuesta al correo electrónico registrado por el solicitante en la Plataforma Nacional de Transparencia.



•**Recurso de revisión RRA 12162/19.** Inconforme con la respuesta brindada a su requerimiento, el veinticuatro de enero de dos mil veinte, el requirente interpuso recurso de revisión ante el INAI, el cual se registró con el número de expediente RRA 00935/2020, mismo que fue admitido el treinta y uno de enero siguiente; posteriormente, se dictó resolución el veintidós de septiembre siguiente en la que se modificó la respuesta emitida por el INEGI.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El organismo actor esgrimió cuatro conceptos de invalidez en los que, en síntesis, se duele de lo siguiente:

**PRIMERO. 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).**

•La resolución impugnada 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).

•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 se da a conocer tal información.

•Por lo que 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, 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 posi-



bilidad 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. Es decir, el INAI al emitir la resolución reclamada, asumió competencia sobre información que compete al INEGI.

- El INEGI como auténtico órgano con autonomía constitucional, cuenta con especialización en la captación, generación y publicación de información estadística y geográfica del SNIEG, es decir, se trata de un órgano técnico e independiente que no se guía por intereses de otros órganos del Estado, por lo que, al gozar de autonomía constitucional y contar con la legislación especial reglamentaria del artículo 26, apartado B, constitucional, debe regir su información esencial en materia de información estadística y geográfica en dicha legislación, sin observar ninguna otra.

- Por tanto, concluye que el INAI viola la autonomía constitucional del INEGI, al asumir competencia para resolver el recurso de RRA 00935/2020, con una legislación distinta a la exclusiva, aplicable y reglamentaria del precepto constitucional que brinda existencia originaria al INEGI, relativas a respuestas de requerimientos de información estadística y geográfica, respecto a la cual el INEGI cuenta con exclusiva competencia constitucional.

- Por ello, considera que de acuerdo con la naturaleza jurídica del INEGI, no es posible que los actos enmarcados en su función esencial y originaria, como son por mandato constitucional normar y coordinar el SNIEG, sean revisados por otro órgano del Estado, pues ello significa homologar al INEGI a un órgano dependiente, haciendo nula su atribución constitucional; y ello haría una aberración jurídica que una institución no especializada en información, estadística y geografía, tuviera competencia para opinar, regular y tomar decisiones sobre estos temas, máxime cuando el Constituyente Permanente y el legislador crearon un órgano especializado para ello, como es el INEGI.

- Que de conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional del artículo 6o., publicada el siete de febrero de dos mil catorce, se advierte que el INEGI es la institución con carácter de órgano constitucional autónomo encargado del SNIEG, el cual desempeña una función estatal con la consigna de especializarse en una determinada materia y atender de manera eficaz, ágil y transparente las demandas sociales. De esta forma el Constituyente



Permanente establece que el INEGI cuenta con una materia de especialización, la cual es la información estadística y geográfica del SNIEG, que debe desempeñar de manera exclusiva e independiente de cualquier otro órgano del Estado.

•Por lo anterior, con la resolución de treinta de octubre de dos mil diecinueve que resuelve el recurso de revisión 00935/2020, el INAI vulnera el ámbito competencial del INEGI, afectando las garantías institucionales de autonomía y protección constitucional, pues se encuentra interfiriendo de manera preponderante y decisiva en sus atribuciones constitucionales exclusivas de normar y coordinar el SNIEG, y decidir y regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica.

**SEGUNDO. Violación del artículo 26, apartado B, primer párrafo y primera parte del cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 47 de la LSNIEG, al declararse competente el INAI para conocer el recurso de revisión 00935/2020.**

•El INAI no puede declararse competente para conocer y resolver el recurso de revisión RRA 00935/2020, pues ello viola lo establecido en el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal, ya que el propio numeral reconoce expresamente que el acceso a la información estará regulado por "varios" organismos autónomos especializados e imparciales que establece la propia Constitución, como en este caso lo es el INEGI que está reconocido en el artículo 26, apartado B. Por ello, el INEGI goza de la facultad exclusiva en todo lo relativo al SNIEG; tan es así, que la propia Ley del SNIEG establece la posibilidad de que el INEGI no esté obligado a brindar información, además, que tiene la facultad exclusiva de determinar qué información sí puede brindar partiendo del carácter que tenga la misma; ya sea confidencial, clasificada, reservada, restringida o pública, por lo que es inconcuso que es competente del mismo modo de manera exclusiva para conocer de aquellos recursos de revisión que se promuevan en contra de respuestas brindadas a requerimientos de información estadística y geografía.

•Lo anterior se corrobora con el artículo 47 de la LSNIEG 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. Es decir, si el artículo 47 de la LSNIEG establece que la información estadística y geográfica no queda sujeta a la LFGTAIP sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la LSNIEG, debe interpretarse y analizarse dicho dispositivo legal con el mismo argumento que pronunció y sostuvo el INAI respecto a la excepción del Archivo General de la Nación.

- Por tanto, el INAI se extralimita en sus atribuciones constitucionales pues si bien es cierto que es el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, también lo es que el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal no le otorga la facultad exclusiva sobre otros órganos autónomos respecto a la materia de su especialización, pues el INEGI tiene la facultad exclusiva por cuanto hace al acceso a la información estadística y geográfica y los correspondientes procedimientos de revisión lo cual no puede verse afectado por el propio artículo 6o. constitucional ni por la falta de armonización del artículo 47 de la LSNIEG a la LFGTAIP.

- Atendiendo a lo anterior, el legislador al promulgar la LSNIEG hizo 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.

- 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.

- 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.

- 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.

- El INAI cuenta, efectivamente, con atribución para pronunciarse respecto de los datos personales que capta el INEGI, siempre y cuando éste cuente con su carácter de sujeto obligado en el marco de la legislación de protección de datos personales y la información se relacione con la gestión administrativa del INEGI; en cambio el INEGI, dentro del marco de su función constitucional exclusiva, al captar, procesar y difundir la información estadística y geográfica, la integridad de los datos e informes que proporcionen para fines estadísticos los informantes del SNIEG son de la única y total responsabilidad del INEGI quien aplica los principios de confidencialidad y reserva, sin que ninguna otra autoridad pueda tener injerencia, so pena de violar la competencia y autonomía constitucionales.

- Por lo anterior, se colige la imposibilidad constitucional y legal expresa de que el INAI asuma competencia para resolver el recurso de revisión que derive de la atención que brinde el INEGI a requerimientos de información estadística y geográfica, regulados por disposiciones constitucionales y legales específicas, distintas de la legislación general y federal aplicables en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

**TERCERO. Violación del INAI a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, al declararse competente para conocer y resolver el recurso de revisión RRA 00935/2020, del cual deriva la respuesta otorgada a un requerimiento de información estadística y geográfica de competencia exclusiva del INEGI.**

- Lo anterior sin considerar que, para los fines estadísticos que competen al INEGI, la base de datos contiene información que en términos de los artículos 37, 38, 40, fracción IV, 42, 46 y 47 de la LSNIEG, es considerada como confiden-



cial, por lo que no podrá ser entregada a persona alguna y para su divulgación deberá agregarse de tal manera que no se pueda identificar a los informantes del sistema y, en general, a las personas físicas y morales objeto de la información.

- El INAI pierde de vista que, si bien el artículo 6o. constitucional le da competencia para conocer y decidir de recursos de revisión en materia de transparencia y protección de datos personales, lo cierto es, que la información estadística cuenta con principios de confidencialidad y reserva, derivados directamente del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal.

- En la resolución que se impugna, no obstante que el INAI no obliga a dar la información en específico, en el momento que ordena al INEGI, dar el trámite en términos de la LFTAIP, contraviene la regulación de la información estadística y sus principios de confidencialidad y reserva.

- Por ende, el INAI no cuenta con atribuciones para revisar una respuesta del INEGI, respecto a información estadística y datos que se utilizan para generarla, a la que le son aplicables los principios de confidencialidad y reserva, por lo que la actuación del INAI viola la esfera competencial del INEGI.

#### **CUARTO. Violación del INAI a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, al resolver ordenar al INEGI proporcionar la información invadiendo la competencia del instituto en su ámbito de captación y publicación de la información estadística y geográfica.**

- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 117/2018, refirió que en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestionó la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Es así, que al INAI sólo le compete regular en materia de acceso a la información y protección de datos personales y, al INEGI, captar, procesar y publicar la información estadística o geográfica.

- El INEGI no está obligado a tener toda la información que solicitó el requirente, ya que como bien lo señaló el Tribunal Pleno en la controversia constitu-





cional citada, el INEGI tiene las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información y, el INAI, información que se encuentre en posesión del INEGI. Dicho de otro modo, el INEGI no está obligado a proporcionar información que no tenga en sus archivos, como en el caso que nos ocupa.

- La resolución que se impugna no advierte si el INEGI tiene o no la información solicitada, sino que únicamente, de manera arbitraria, lo obliga a proporcionar los datos estadísticos solicitados, cuando el INEGI no tiene esa información en sus archivos.

- En esa tesitura, el INAI se extralimitó en sus facultades para exigir el cumplimiento a una solicitud de información estadística y geográfica en los términos que el solicitante la requiere, sin tomar en cuenta si dicha información es captada, procesada y publicada por el INEGI.

- Finalmente, para el INEGI es de capital importancia acatar el imperativo legal relativo a la confidencialidad y reserva de la información que proporcionen los informantes para fines estadísticos, ya que, de lo contrario, su primordial atribución consistente en llevar a cabo las estadísticas, se ve afectada por la existencia de un atisbo de duda, provocando en lo sucesivo que ya no se obtenga la información o no se proporcione de manera fiable y completa, lo que repercutiría de manera negativa en la elaboración de la estadística al no ser completa, objetiva y veraz; por ende, el INEGI debe velar por el respeto irrestricto de los principios de confidencialidad y reserva de la información que se capte de diversas fuentes, entre ellas, la de los informantes.

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.—**Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número **190/2020**, y lo turnó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora.



6. La Ministra instructora, por acuerdo de siete de diciembre de dos mil veinte, admitió a trámite la demanda y requirió al INAI para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda; de igual manera se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación corresponda, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y requirió a la parte demandada copia certificada de las constancias del recurso de revisión **RRR 00935/2020**, y acordó formar el cuaderno incidental respectivo con las constancias que integran el expediente.

7. **SEXTO. Contestación de la demanda.** Mediante escrito presentado el once de febrero de dos mil veintiuno mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en los siguientes términos:

•**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, en virtud de que, por mandato constitucional, dichas resoluciones son definitivas, vinculatorias e inatacables para los entes del Estado.

•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.

•**Respecto al fondo del asunto.** Son infundados los conceptos de invalidez primero y segundo, puesto que el INEGI confunde la labor que tiene constitucionalmente encomendada, con la del INAI, y de ahí que su conclusión es errónea.



•El artículo 26, apartado A, de la Constitución, en ningún momento determina que el órgano autónomo encargado de normar y coordinar el SNIEG sería garante del derecho a la información; por el contrario, claramente establece que sus facultades serían las necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

•Es decir, el INEGI como órgano autónomo, podría emitir regulación, ejecutar los actos y decidir lo necesario con relación a cómo allegarse de información (captación), cómo se ordenaría dicha información (procesamiento) y cómo se haría llegar a la población en general y qué información (publicación), esto es, la publicación en tanto obligación generalizada de difusión, no como máxima autoridad encargada de garantizar el derecho a la información. Por lo que el INEGI tiene facultades exclusivas para normar y coordinar el SNIEG, pero sólo en ese aspecto; considerar que tiene facultades para resolver respecto de los recursos de revisión en materia del derecho de acceso a la información, implicaría estar desbordando sus facultades e invadir las exclusivas del INAI.

•Si bien el Instituto cuenta con autonomía para lograr sus fines, ello no significa que sea autoridad soberana respecto de los restantes entes de gobierno, ni que otras leyes que no sean de su materia, no lo obliguen con fundamento constitucional. Así, si entre sus fines no se encuentra ser garante del derecho de acceso a la información, no se invade la esfera de competencia ni se viola su autonomía.

•Por otra parte, tampoco se viola el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal pues si bien éste señala que 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 la Constitución Federal, es que de ello no se sigue que el INEGI por ser organismo autónomo sea de aquellos a los que se refiere la fracción, pues el propio numeral establece que tales organismos serán más especializados e imparciales; evidentemente, los organismos garantes de las entidades federativas y el de la Federación son especializados en materia de derecho de acceso a la información, por estar previstos en el precepto que regula tal derecho, lo que se confirma con la calificación de imparciales, ya que si un órgano autónomo como el INEGI, da respuesta a una solicitud de información, la característica de imparcialidad ten-



dría que ser emitida por un órgano ajeno al que emitió la resolución recurrida, de lo contrario, sería Juez y parte, como lo pretende el INEGI.

- En conclusión, la resolución del recurso de revisión no invade las facultades del INEGI en materia de información estadística y geográfica, ni se violenta su autonomía; por el contrario, la pretensión del actor consistente en tratar de conocer del recurso de revisión sí invade las facultades establecidas a favor del órgano garante del derecho de acceso a la información.

- Es infundado el tercer concepto de invalidez, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Federal, toda autoridad se encuentra sujeta a los procedimientos de acceso a la información y protección de datos personales contenidos en las leyes de la materia; asimismo, el INAI es el único órgano autónomo que puede considerarse como especializado, a nivel federal, en la materia, el cual es imparcial pues es un ente ajeno a todos los sujetos obligados, por lo que al no formar parte de la autoridad que contesta las solicitudes de acceso a la información, cumple con ese atributo; además, también prevé que el organismo garante federal tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, como los órganos autónomos, categoría en la que se encuentra el INEGI.

- Por ende, contrario a lo sostenido por el INEGI, en materia de acceso a la información y protección de datos personales, el organismo autónomo encargado de procurar, dirimir y proteger los derechos de acceso a la información y protección de datos personales es el INAI, y sus procedimientos se rigen por lo establecido en la LGTAIP, LFTAIP y la LGPDPSO.

- No pasa desapercibido que el artículo 47 de la LSNIEG establece que los datos que proporcionen los informantes del sistema serán confidenciales y que la información no queda sujeta a la LFTAIPG, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos por la misma; no obstante, tal precepto no ha sufrido reformas a partir de que fue publicado, y cuando se emitió no existía la reforma constitucional al artículo 6o., de siete de febrero de dos mil catorce, a partir de la cual se crea el INAI como órgano especializado e imparcial en materia de acceso a la información y protección de datos personales.



•Por otra parte, también es infundada la aseveración de que se violan los principios de reserva y confidencialidad de los informantes, toda vez que la información que proporcionan, relativa a datos personales, secretos industrial, fiscal y bancario, queda protegida por las causales de reserva previstas por la LFTAIP, toda vez que la clasificación de información como reservada o confidencial, es propia de la materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

•En ese sentido, no se viola la reserva y confidencialidad, por el contrario, se les protege de la mejor manera, dado que existe un procedimiento particular y especial, que se dedica a proteger los datos personales, así como a reservar la información que se ubique en alguna de las causales del artículo 110 de la LFTAIP.

•En otro aspecto, contrario a lo sostenido por el accionante, no existe el secreto estadístico, pues como se advierte de la normativa de la materia, la intención de la obtención de la información estadística y geográfica, no es su reserva o confidencialidad, sino, por el contrario, lo relevante y su fin, es su difusión.

•Así, la información confidencial o reservada, no protege datos estadísticos, sería un contrasentido al artículo 26 constitucional y al fin de la información estadística; lo que se deben proteger son datos personales, secretos bancario, industrial, bursátil, que se encuentran protegidos por el artículo 6o. constitucional y las leyes que lo desarrollan.

•Es infundado el cuarto concepto de invalidez, porque si bien el INAI modificó la respuesta emitida por el INEGI, con ello no lo obliga a proporcionar una información con la que no cuenta, ya que se precisó que en ese caso, debía declarar la inexistencia ante su Comité de Transparencia, señalando de manera fundada y motivada la razón por la que no cuenta con la información; en efecto, al INEGI le corresponde la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, por lo que el INAI no podría ordenarle cuál información es su materia, sino que, lo que hizo es determinar que su respuesta no fue congruente con lo pedido y que, en caso de no contar con la información solicitada, así lo manifieste a través del procedimiento previsto en la ley para



ello. Dicho argumento también deviene inoperante, al pretender debatir sobre la legalidad de la resolución del INAI.

8. SÉPTIMO.—**Alegatos del INEGI.** El INEGI formuló alegatos mediante escrito presentado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. OCTAVO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico de la presidencia no emitieron opinión en el presente asunto.

10. NOVENO.—**Audiencia y cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se relacionaron y se tuvieron por rendidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

11. Mediante proveído de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y ordenó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

12. DÉCIMO.—**Radicación y Avocamiento en la Primera Sala.** Atendiendo a la solicitud formulada por la Ministra instructora a la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en proveído de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío de los autos a esta Primera Sala por ser la de su adscripción.

13. Por auto de seis de abril de dos mil veintiuno, la presidenta de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



## CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala 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; 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 Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre dos órganos constitucionalmente autónomos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno al no impugnarse normas de carácter general.

15. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisa que el acto impugnado es la resolución de veintidós de septiembre de dos mil veinte, mediante la cual el INAI resolvió el recurso de revisión RRA 00935/2020.

16. 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,<sup>1</sup> de la ley reglamentaria de la materia que establece que tratándose de actos, el 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.

<sup>1</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



17. En el caso, la resolución impugnada se notificó el diecinueve de octubre de dos mil veinte;<sup>2</sup> por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veinte de octubre,<sup>3</sup> al tres de diciembre, de la misma anualidad.<sup>4</sup> Luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, es evidente que fue **oportuna**.

18. 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, 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 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; ..."

<sup>2</sup> Tal como se desprende, tanto de la manifestación del INEGI en su escrito de demanda y del "Acuse de recibo de la notificación", correspondiente al medio de impugnación RRA 00935/2020, que indica que al sujeto obligado INEGI se le entregó la información el diecinueve de octubre de dos mil diecinueve, remitido por el INAI al contestar la demanda.

<sup>3</sup> De conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 38, norma supletoria de la LFTAIP, en virtud de su artículo 7.

<sup>4</sup> Descontándose del cómputo los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre; así como uno, dos, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre, todos de dos mil veinte, 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 y del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.





19. 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. ..."

20. De los preceptos legales reproducidos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

21. 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.

22. 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.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> "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,



23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. En este caso, compareció en representación del INAI demandado el señor **Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar**, en su calidad de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, quien acreditó tal carácter con la copia certificada de su credencial institucional expedida a su favor con folio 2154, 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.<sup>6</sup>

---

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;"

<sup>6</sup> **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;"



27. Por tanto, es de concluirse que el servidor público cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del INAI.

28. SEXTO.—**Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento.** En el escrito de contestación, el INAI plantea como causal de improcedencia, la inimpugnabilidad de las resoluciones que emite en un recurso de revisión en materia de transparencia, conforme al artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal.<sup>7</sup>

29. El INAI sostiene que la controversia no es la vía idónea para controvertir una resolución definitiva que tiene un carácter materialmente jurisdiccional, acto que no puede cuestionarse en este medio de control, conforme a la fracción VIII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria en la materia.<sup>8</sup>

30. Se considera **infundado** este planteamiento.

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

"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..." (énfasis añadido)

<sup>8</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"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. ..."



31. El artículo 6, apartado A, de la Constitución Federal prevé que las resoluciones emitidas por el INAI son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, salvo la excepción en materia de seguridad nacional prevista para el consejero jurídico del Gobierno Federal.<sup>9</sup>

32. Sin embargo, esta Primera Sala considera que no resulta aplicable dicha disposición al caso presente, dado que, partiendo de una interpretación sistemática de la Constitución Federal, también debe atenderse al contenido del artículo 105, fracción I, que prevé los supuestos de legitimación para promover controversias constitucionales.<sup>10</sup>

33. Debe recordarse que la controversia constitucional no es un medio de control que tenga por objeto revisar el contenido sustantivo del acto, en este caso: el fondo de la resolución sobre si fue o no correcta la respuesta dada al solicitante de información. Por el contrario, únicamente analiza la competencia que tenía esa autoridad para emitirlo, sin prejuzgar sobre el criterio que se haya plasmado para resolver el asunto en sus méritos.

34. Si bien las resoluciones emitidas por el INAI son definitivas para los sujetos obligados, con la excepción prevista por el mismo precepto, también se exceptuará cuando el fundamento competencial de la resolución presumiblemente invade las competencias de uno de los órganos legitimados activamente por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

35. Se reitera, en el presente análisis, esta Suprema Corte no pretende revisar como un "órgano de apelación" las consideraciones del INAI al resolver el

<sup>9</sup> "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: ...

"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. ..."(énfasis añadido)

<sup>10</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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



recurso de revisión, sino la validez del fundamento competencial con que se haya emitido. Es decir, al impugnar la resolución en el recurso de revisión RRA 00935/2020, el INEGI planteó, centralmente, la inconstitucionalidad de una cuestión de examen previo: la competencia del actor para conocer y resolver dicho recurso de revisión.

36. No obsta que este Alto Tribunal ha sostenido que los actos de naturaleza jurisdiccional, en general, no son susceptibles de impugnarse en una controversia constitucional, dado que sería tanto como prever una instancia adicional para la misma cuestión litigiosa;<sup>11</sup> pues, dicho criterio encuentra una excepción en la impugnación de la competencia del órgano que emitió el acto jurisdiccional cuestionado, siempre y cuando el demandante se ostente como el adecuado para haber conocido del mismo.<sup>12</sup>

37. En el caso, el INAI no es un órgano formalmente jurisdiccional, no obstante, al resolver los recursos de revisión, emite actos materialmente jurisdiccionales que resuelven de forma vinculante una controversia jurídica,<sup>13</sup> por lo que resulta aplicable la excepción antes señalada.

<sup>11</sup> Al respecto, véase el criterio contenido en la tesis P./J. 117/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088 y registro digital: 190960.

<sup>12</sup> Al respecto, véase el criterio contenido en la tesis P./J. 16/2008, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815 y registro digital: 170355.

<sup>13</sup> Al respecto, véanse los artículos 142, 157 y 158 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

"Artículo 142. El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

"En el caso de que se interponga ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.



38. En suma, mientras que el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal se dirige a evitar una instancia adicional que pueda revisar las interpretaciones que de fondo sustente el INAI al resolver un recurso de revisión interpuesto ante la respuesta dada a una solicitud de transparencia; el artículo 105, fracción I, constitucional prevé la vía para solucionar un problema de interpretación constitucional relacionado con la invasión de competencias de los órganos estatales, en atención a la división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

39. Por tanto, este Alto Tribunal considera que, dada la interpretación sistemática descrita, puede conocer de la alegada invasión por parte del INAI de las competencias constitucionalmente asignadas al INEGI, debiendo declararse **infundada** la causal de improcedencia planteada.

40. Al no haber prosperado la causal de improcedencia hecha valer, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte alguna de oficio, procede estudiar el fondo del asunto.<sup>14</sup>

41. SÉPTIMO.—**Estudio de la resolución dictada por el Pleno del INAI al resolver el recurso de revisión RRA 00935/2020, el veintidós de septiembre de dos mil veinte.** Esta Primera Sala estima que los conceptos de invalidez hechos valer por el INEGI son **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones.

"..."

"Artículo 157. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

"Únicamente el consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el Capítulo IV denominado 'Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional', en el presente Título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional."

"Artículo 158. Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación."

<sup>14</sup> Consideraciones similares fueron sostenidas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en sesión de 10 de marzo de 2020, al resolver el apartado relativo a las causas de improcedencia de la **controversia constitucional 117/2018**. En la votación, se determinó desestimar las causales planteadas por el INAI por mayoría de seis votos de la Ministra Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



42. 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 00935/2020, invade la esfera de competencias del INEGI, es necesario esbozar, de manera general, la esfera de competencias de ambos órganos constitucionales autónomos.

43. Para ello se retomarán las consideraciones expresadas por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional **117/2018**.<sup>15</sup>

44. 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".

45. 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

<sup>15</sup> 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, 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 Yasmin Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldivar 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.



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 fijen 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.

"...

(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 establece 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)

46. 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 INAI, así como organismos garantes en cada entidad federativa.

47. 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**.

48. A la par, en el artículo 73, 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.

49. 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*.

50. Por su parte, el INEGI, antiguo órgano desconcentrado,<sup>16</sup> 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. 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.

51. El artículo en cuestión establece, en lo que interesa destacar, lo siguiente:

---

<sup>16</sup> 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.



## "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, 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)

52. 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.

53. 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 Estadística 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.<sup>17</sup>

54. 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)

<sup>17</sup> "Artículo 1. 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."



55. 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).

56. Es de llamar la atención que cuando se emitió la disposición anterior, no había acontecido la reforma constitucional de dos mil catorce que otorgó autonomía al INAI y que facultó al Congreso de la Unión a emitir la ley general de la materia.

57. Con base en lo anterior, debe decirse que 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.

58. 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.

59. 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.



60. 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 del 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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 aquella, 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.

65. Sin embargo, como se puso de manifiesto anteriormente, a partir de la reforma constitucional del dos mil catorce, existe un órgano garante en la materia 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.

66. 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 00935/2020.

67. 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.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> "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."



68. Debe decirse que el que se haya dispuesto en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, en su último párrafo que el INAI "*coordinará sus 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.<sup>19</sup>

69. Finalmente, esta Primera Sala advierte que el INEGI hace hincapié en su tercer concepto de invalidez que resulta estrictamente necesario que se reconozca su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, pues así lo establece la ley de su sistema, tal información es sui generis y debe considerarse como confidencial, al implicar en muchas veces información personal de los informantes del sistema.

70. Al respecto, lo previsto en una ley reglamentaria de un precepto constitucional no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. En concreto, cuando se emitió el citado artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (el dieciséis de abril de dos mil dieciocho), tenía cierta lógica hacer reglamentación específica para cierto tipo de información; ello, pues para esa fecha, se reitera, la materia constitucional de transparencia y acceso a la información era coincidente y se permitía a la Federación y a las entidades federativas regular aspectos relacionados con el procedimiento de acceso a la información, los medios de defensa aplicables, las autoridades encargadas de su revisión, etcétera (siempre y cuando se respetaran reglas y principios mínimos). A su vez, al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de

<sup>19</sup> Este mandato constitucional ha sido desarrollado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece (en particular, en sus artículos 27, 29 y 36) un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, integrado entre otros, por el INAI y por el INEGI, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas, que queda definida como el "esfuerzo conjunto e integral" para contribuir a la generación, gestión y procesamiento de la misma como un medio para facilitar la gestión pública, promover la cultura de fiscalización y los derechos de transparencia y acceso a la información.





Datos no tenía sustento constitucional y en la ley sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.

71. Empero, al menos respecto a la identificación de la información que se encuentra sujeta a la legislación general, hoy ya no existe ese espacio de maniobra legislativa. La Constitución establece explícitamente un órgano garante y la legislación general abarca a cualquier tipo de información, por más datos específicos que contenga (sean estos estadísticos o geográficos). Además, la interpretación del INEGI del segundo párrafo de ese artículo 47 no es compartida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encontraba abrogada<sup>20</sup> al momento de dictar el acto impugnado y no hay razones válidas para que sigan dándosele efectos al contenido de ese segundo párrafo a pesar de la abrogación de la ley.

72. Por ello, se subraya, el acceso a cualquier información en posesión de un sujeto obligado se debe dar conforme a las pautas establecidas en la legislación general. Lo que lleva a que cuando el INAI conoce y admite un recurso de revisión derivado de una solicitud de acceso a la información pública de un sujeto obligado (como el INEGI), no lo hace lógicamente para captar, procesar y publicar información estadística o geográfica (ámbito que es el que le corresponde al INEGI), sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

73. Es decir, en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestiona la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Tan es así que la resolución impugnada toma como fun-

---

<sup>20</sup> Tal como se establece en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, emitida el veintisiete de enero de dos mil diecisiete.



damento el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional, así como diversos artículos de la LGAIP para admitir y sustanciar el recurso de revisión.

74. A su vez, el que la información estadística y geográfica contenga o pueda contener datos personales de los informantes del sistema, no nos lleva a excluirla de las reglas, principios y bases generales en materia de acceso a la información y protección de datos. Por el contrario, lo *sui generis* de esta información, lo que conlleva es a un cuestionamiento sobre su reserva o confidencialidad; siendo la propia legislación general la que establece los procedimientos de clasificación de la información y las razones que puede tomar cualquier sujeto obligado (incluyendo al INEGI) para decretar una reserva o la confidencialidad de información.

75. En su título sexto y, específicamente, en sus artículos 100, 113 y 116, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>21</sup> señala que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado decide que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad. Siendo que no se estableció en la ley un listado único de supuestos de reserva o confidencialidad, sino que se reconoció que tal condición

<sup>21</sup> **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.

"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."

**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

"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."

**Artículo 116.** Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

"La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

"Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos."



puede ser establecida en cualquier otra ley, "siempre y cuando tal contenido sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales".

76. En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del sistema nacional de información estadística y geográfica) contenga datos sensibles o confidenciales y pueda considerarse o no como información reservada y confidencial por parte del INEGI, es una decisión que debe partir de la legislación general, en conjunción con la citada Ley de Información Estadística y Geográfica. Examen que debe realizarse caso por caso, conforme a las reglas y principios previamente señalados. Y no como lo pretende el INEGI, que la consecuencia sea que la información estadística y geográfica no participe de las reglas del sistema de acceso a la información, por formar parte a su vez de otro sistema específico de información.

77. Finalmente, se **desestiman** los argumentos hechos valer en los conceptos de invalidez relativos a aspectos de legalidad, directamente relacionadas con el fondo de las consideraciones de la resolución impugnada.

78. De la resolución impugnada se desprende que el INAI modificó la respuesta emitida por el INEGI y lo condenó a proporcionar al solicitante de la información los datos faltantes, o bien, en caso de no contar con ellos, a declarar su inexistencia ante el Comité de Transparencia, fundando y motivando la razón por la que no cuenta con esa información.

79. En los conceptos de invalidez el órgano actor se duele de esa determinación, bajo el argumento de que no está obligado a proporcionar la información respectiva ya que no la tiene en sus archivos, por lo que el INAI se extralimitó en sus facultades al no cerciorarse si la información solicitada efectivamente fue captada, procesada y publicada por el INEGI.

80. Lo anterior no implica un planteamiento en el que se alegue la invasión de esfera de atribuciones constitucionales del órgano autónomo actor, sino que constituye un aspecto de mera legalidad relativo a la condena de proporcionar la información faltante al solicitante o, en caso de no contar con ella, realizar el



procedimiento establecido para tal efecto, aspectos que no pueden ser materia de estudio en el presente medio de control constitucional tal como se expresó en el estudio de la causal de improcedencia.

81. 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 veintidós de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno del INAI en el recurso de revisión RRA 00935/2020.

82. En similares términos se resolvieron por esta Primera Sala las controversias constitucionales 357/2019 y 300/2019, resueltas por unanimidad de votos en sesiones remotas virtuales de cuatro de noviembre de dos mil veinte y trece de enero de dos mil veintiuno, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la resolución emitida el veintidós de septiembre de dos mil veinte por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el expediente RRA 00935/2020, 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 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. 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.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULOS 56 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES Y 138 DE SU REGLAMENTO).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS (ARTÍCULOS 56 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES Y 138 DE SU REGLAMENTO).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO INSTITUTO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN III Y 32, FRACCIÓN L, AMBOS DEL**



**ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).**

**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE RECONOCERSE LA LEGITIMACIÓN PASIVA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON PLENA JURISDICCIÓN PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).**

**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA CORRESPONDE A SU PRESIDENTE (ARTÍCULO 54 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA QUE ADUCE SU FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL HABER SIDO ÉSTE QUIEN EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO EN USO DE SUS FACULTADES AUTÓNOMAS (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).**

**IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA MATERIA DE SU IMPUGNACIÓN SE CONSTRIÑE A LA POSIBLE INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ACTOR.**

**X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURIS-**



**DICCIONAL, SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL.**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDERE VULNERAN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 6 Y 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA SUSCITADA ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y ENTRE ÉSTOS Y OTROS PODERES DEL ESTADO MEXICANO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA QUE CONFIRMA SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO POR UN PARTICULAR CONTRA LA DETERMINACIÓN DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES EMITIDA POR AQUÉL, AL HABER PLANTEADO UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA QUE ADUCE QUE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ESTÁN DIRIGIDOS A CONTROVERTIR LA LEGALIDAD DE LA RESO-**



**LUCIÓN IMPUGNADA, AL HABERSE PLANTEADO UNA INVASIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO ACTOR (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).**

**XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS LOCALES (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).**

**XVII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.**

**XVIII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. SU CREACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.**

**XIX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU CREACIÓN SE JUSTIFICA EN LA NECESIDAD DE ESTABLECER ORGANISMOS ESPECIALIZADOS PARA EJERCER UNA FUNCIÓN PROPIA DEL ESTADO CON AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA.**

**XX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**

**XXI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. ES UN ÓRGANO CONS-**





**TITUCIONAL AUTÓNOMO ESPECIALIZADO E IMPARCIAL 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, CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES PARA ÉSTOS.**

**XXII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.**

**XXIII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU COMPETENCIA SE ACOTA ÚNICAMENTE PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS PARTICULARES, EXCLUYENDO ASÍ LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE LOS OTROS PODERES DE LA UNIÓN Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y, LOS PARTICULARES.**

**XXIV. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA REVISAR LOS ACTOS EMITIDOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).**

**XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA POSIBILIDAD DE QUE SEA EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO QUIEN CONOZCA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, TORNA INCONSTITUCIONAL EL ACTO IMPUGNADO CON LA CONSECUENTE AFECTACIÓN A SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA**



## ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).

**XXVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DE UNO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN DERIVADO DEL JUICIO CONTENCIOSO NÚMERO 6492/19-17-03-5).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 305/2019. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 20 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual de veinte de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Miguel Novoa Gómez**, en su calidad de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió controversia constitucional en representación del citado organismo autó-



nomo, 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:**

- Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**Norma general o actos cuya invalidez se demanda:**

"Se reclama la resolución de 1 de julio de 2019, dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el recurso de reclamación del expediente 6492/19-17-03-5, a través de la cual asume competencia para conocer de ciertos actos respecto de los que ya no la tiene, desbordando con ello sus facultades, resolución que confirmó la diversa resolución de 21 de marzo de 2019, en la que se admitió la demanda promovida en la vía ordinaria tradicional, en contra de actos de este instituto."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** El organismo actor manifestó los siguientes hechos:

- El diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, un particular promovió ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa juicio de nulidad en contra de **1)** la resolución de veintitrés de enero de dos mil diecinueve contenida en el oficio ACT-PRIV/23/01/2019.03.01.02 en el expediente de verificación INAI.3S.07.02-067/2018 emitido por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por la cual, inició el procedimiento de imposición de sanciones que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; **2)** el Acuerdo ACT-PUB/25/11/2015.06 por el que se aprueban los "Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones", específicamente el artículo 60, segundo párrafo; emitido por el Pleno del instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil quince; **3)** el Acuerdo por el que se delegan al secretario de Protección de Datos Personales diversas facultades para dictar, conjuntamente con los directores generales que se indican, diversos acuerdos en los



procedimientos de verificación, protección de derechos e imposición de sanciones, específicamente su punto primero, emitido por el Pleno del instituto y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de marzo de dos mil catorce; así como 4) el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, particularmente sus artículos 25, fracción XXII y 41, fracción II, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de enero de dos mil diecisiete.

- El veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, la Magistrada instructora admitió la demanda en vía ordinaria tradicional y la registró con el número de expediente 6492/19-17-03-5.

- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su calidad de autoridad demandada interpuso recurso de reclamación, en el cual, arguyó que con base en el artículo 6o. constitucional, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no era competente para conocer y resolver sobre la legalidad de sus actos.

- El uno de julio de dos mil diecinueve, la Tercera Sala del Tribunal Administrativo dictó resolución interlocutoria en la que confirmó la resolución recurrida. Dicho acto es el que impugna en la controversia constitucional.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El instituto actor, en síntesis, señaló como conceptos de invalidez los siguientes:

En el capítulo de **antecedentes** y **legitimación** apunta que la resolución interlocutoria de uno de julio de dos mil diecinueve es violatoria de la autonomía del instituto de transparencia, ya que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa excedió su competencia concedida en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal al estimar que lo controvertido tenía la característica de ser definitivo, decreto o acuerdo de carácter general diverso a reglamentos; por lo cual, en términos de los artículos 3o. de ley orgánica de ese tribunal y 2o. de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, era procedente el juicio de nulidad y, por tanto, podía conocer de aquél.

Que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa desbordó sus facultades en una controversia supuestamente entre la administración pública federal y un



particular; sin embargo, el instituto actor ya no forma parte de dicha categoría, razón por lo cual, lesionó su autonomía constitucional e invadió facultades exclusivas en materia de protección de datos personales.

Indica que la protección de los datos personales es un derecho que se introdujo en la reforma de dos mil siete que rige el principio de derecho de acceso a la información, el acceso a los datos personales y su rectificación, mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expedidos, así como su sustanciación en órganos especializados e imparciales y con su autonomía operativa, de gestión y decisión; posteriormente, su autonomía constitucional se cristalizó en el dos mil catorce.

Por lo anterior, no es posible que sus actos sean revisados por la administración pública, pues ello lo subordina a la misma.

En el **primer concepto de invalidez** arguye que se transgredieron los artículos 6o. y 49 de la Constitución Federal, en virtud de que el tribunal administrativo se extralimitó en sus facultades.

Refiere que la autonomía es una garantía institucional que salvaguarda las características orgánicas y funciones esenciales de un ente al impedir que otro poder público interfiera de manera decisiva en sus atribuciones, so pena de violar el principio de división de poderes.

Expone que la limitante al derecho de acceso a la información es la protección de datos personales, aunque el objeto de protección de ambos es la información. Asimismo, explica que las fracciones I a VII del apartado A, establecen las bases generales para el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales sin distinguir si se trata de datos en posesión de sujetos obligados, autoridades o en posesión de particulares, resaltando la importancia de que los organismos especializados que los diriman serán autónomos.

Por su parte, arguye que la fracción VIII, se refiere de forma específica al organismo garante federal, al cual, le encarga el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, sin que se advierta a quien se le encomienda la protección de datos



personales en posesión de particulares, lo que tampoco es obstáculo en virtud de que del séptimo transitorio de la reforma constitucional, se obtiene que el instituto de transparencia cuenta con facultades para hacerse cargo de la materia de protección de los datos personales en posesión de particulares, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia.

Máxime que el organismo que se haga cargo de la protección de los datos personales en posesión de particulares deberá contar con autonomía como garantía constitucional.

Señala que al instituto de transparencia se le encargó la protección de los datos personales, tanto en posesión de sujetos obligados como en posesión de particulares; por lo cual, su autonomía operará en todos los aspectos.

Indica que su autonomía implica tres cuestiones: a) la posibilidad de emitir su regulación interna y con ello se le dota de la independencia necesaria para pronunciar resoluciones de forma imparcial, profesional y objetiva; b) ser órgano especializado en el ámbito administrativo en los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales; así como c) mantener un régimen de cooperación y coordinación con los otros poderes entes y organismos, por lo que no se encuentra subordinado a ningún otro ente, de ahí que sus decisiones no puedan ser revisadas o revocadas por otros entes, poderes u órganos por lo menos en sede administrativa, pues involucraría dependencia al ente que lo revisa lo que no significa que se trate de un organismo con poder soberano o absoluto y cuyas resoluciones no sean revisables, sino que más bien sean revisadas por el Poder Judicial de la Federación atendiendo al Texto Constitucional, tal como sucede con otros organismos constitucionales autónomos.

Agrega, que la razón de que quien conoce de los medios de impugnación en contra de sus resoluciones es el Poder Judicial de la Federación, radica precisamente en la autonomía constitucional de los órganos a quienes revisa y porque es garante de los derechos fundamentales e intérprete de la Constitución.

Por tanto, la causa que opera para que los actos y resoluciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunica-



ciones y del Instituto Nacional Electoral sean conocidos por el Poder Judicial de la Federación, debe aplicarse también para que aquél conozca de la impugnación de actos del instituto de transparencia actor.

De igual manera explica, que la controversia constitucional procede no solamente para alegar invasión de esferas competenciales sino que es posible acudir al medio de control basado en un concepto de afectación amplio; por lo que refiere que el Tribunal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de sus facultades lesionando la autonomía constitucional del instituto, ya que cuenta con facultades para dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Sin embargo, el instituto actor ya no forma parte de dicha administración a raíz de que se le otorgó autonomía constitucional en el dos mil catorce, evitando así la posibilidad de ser revisado o revocado en su actuar por otros entes o poderes, pues de existir esa posibilidad se estaría ante un organismo no autónomo y permitiendo que se interfiera con sus atribuciones.

Considera que el tribunal administrativo al dictar la resolución reclamada extralimitó sus facultades otorgadas en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, violando la autonomía del instituto establecida en el numeral 6o. de ese ordenamiento y transgrediendo así el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Federal ya que, al no formar dicho instituto parte de la administración pública federal y gozar de autonomía, el tribunal no puede dirimir controversias en las que se le pretenda demandar algún acto.

Alega que el hecho de que la autoridad demandada pretenda tener competencia para conocer de la resolución que inicia el procedimiento de imposición de sanciones vía juicio de nulidad, afecta su autonomía debido a que el instituto es el órgano especializado en protección de los datos personales en sede administrativa y, en el caso, el tribunal interfiere con su facultad al revisar la actuación y subordinándolo para tal efecto.

En el **segundo concepto de invalidez** invoca violación al artículo 16 de la Constitución Federal, ya que la autoridad demandada fundamentó su competencia en los artículos 2o. de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso



Administrativo y 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los cuales se refieren a los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, así como las resoluciones definitivas que son dictadas por autoridades administrativas en sentido formal, lo que es congruente con lo dispuesto en la Constitución Federal en el sentido de que pueden conocer de controversias entre la administración pública federal y los particulares.

En el **tercer concepto de invalidez** sostiene que hubo una indebida aplicación del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, ya que a pesar de que el precepto estatuye que contra las resoluciones del instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal Administrativo; lo cierto es, que el precepto fue creado previo a la reforma constitucional de dos mil catorce, donde el instituto figuraba dentro de la administración pública federal.

No obstante ello, la aplicación del numeral fue errónea, toda vez que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionada ordenó al Congreso de la Unión expedir las reformas necesarias a la ley en cita, así al no encontrarse actualizada dicha ley el tribunal estaba obligado a realizar un control difuso e inaplicar el artículo 56 aludido.

Además, que la resolución impugnada en el juicio de nulidad se trató de aquella que pone fin al procedimiento de verificación, la cual no contempla un juicio administrativo en su contra.

Por último, añadió que similar situación aconteció con el artículo 138 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que estatuye que en contra de la resolución al procedimiento de verificación se podrá promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues debió armonizarlo a la reforma constitucional de dos mil catorce, realizar un control difuso e inaplicarlo.

**CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados.** La parte actora estima violados los artículos 6o., apartado A, fracciones II, III, IV, V y VIII, 49 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional con el número **305/2019**; asimismo, ordenó que se turnara 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.

Mediante proveído de veinte de septiembre siguiente, el Ministro instructor **admitió** la demanda, tuvo promoviendo la presente controversia constitucional al director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y, toda vez que advirtió que se controvirtieron los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, tuvo como **demandados** al **Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión por conducto de sus Cámaras de Diputados y Senadores**, respectivamente. A los cuales, ordenó emplazarlos para que formularan su respectiva contestación; asimismo ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera, quien se abstuvo de formular opinión.

Contra dicha determinación, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal promovió **recurso de reclamación**, el cual fue admitido el siete de octubre de dos mil diecinueve y se registró con el número **168/2019-CA**. Posteriormente, fue turnado a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales y el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, esta Primera Sala resolvió que era **infundado** el recurso.

#### SEXTO.—**Contestación de las autoridades demandadas:**

- **Tribunal Federal de Justicia Administrativa.** Carlos Chaurand Arzate, en su carácter de Magistrado presidente y representante legal del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

Que de acuerdo con la historia y creación del Tribunal Fiscal de la Federación y su transición al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se reconoció



su existencia como un órgano jurisdiccional en el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, fuera de la esfera del Poder Judicial y que la Suprema Corte conociera de los recursos interpuestos en contra de sus sentencias, siempre que estuvieran dotados de plena autonomía al dictar sus fallos.

Asimismo, sostuvo que el tribunal administrativo no forma parte de los Poderes de la Unión, tampoco es una entidad federativa o Municipio, ni se trata de un órgano constitucionalmente autónomo, ya que conforme a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, el artículo 73, fracción XXIX, establece que será un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Respecto de los **hechos** aducidos por el instituto actor, los afirma o acepta por ser ciertos.

Como causales de **improcedencia** y motivos de **sobreseimiento**, señala que si bien el juicio fue promovido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, no se actualiza el supuesto de procedencia previsto en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, en virtud de que la resolución combatida no fue emitida por uno de los entes legitimados para instar la acción constitucional.

De igual manera, apunta que el tribunal administrativo no forma parte de los Poderes de la Unión, tampoco es una entidad federativa o Municipio, ni se trata de un órgano constitucionalmente autónomo.

Por otra parte, invoca que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria por impugnarse una resolución jurisdiccional, ya que el único supuesto de excepción es que se circunscriba a la invasión de esfera competencial de un órgano originario del Estado porque el que resolvió se arrogó facultades que no le correspondían.

No obstante, en la demanda sólo se plantearon argumentos dirigidos a controvertir la legalidad de la sentencia impugnada cuando se aduce que debe conocer el Poder Judicial de la Federación, que existe una incorrecta aplicación



de artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, pero de ninguna forma se plantean cuestiones de competencia constitucional.

Asimismo, sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, en virtud de que no se agotó el principio de definitividad ya que la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve que impugna el actor, no se trata de una resolución que tenga el carácter de definitiva al tratarse de una interlocutoria que puede ser modificada a través de una sentencia de amparo o de un recurso de revisión.

Aunado a que la vía prevista para la solución del conflicto es la contradicción de tesis, pues lo que se pretende que se analice es un tema de interpretación de preceptos a fin de determinar si el tribunal administrativo es competente para conocer de actuaciones emitidas por el instituto de transparencia.

Por último, aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, en relación con el numeral 21 de la misma, ya que esa demandada ha conocido de diversos juicios de nulidad en los que fue parte el instituto actor sin que éste hubiere apreciado una invasión de competencias como ahora lo aduce; por lo cual, su impugnación es fuera del plazo otorgado para ello.

En contestación a los **conceptos de invalidez**, refiere que contrario al argumento del actor, el tribunal no invadió su esfera competencial, en tanto es un órgano de impartición de justicia que se encarga de dirimir controversias entre la administración pública y los particulares de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

De igual manera, porque la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares en su artículo 56 y el numeral 138 de su reglamento, estatuyen que contra las resoluciones del instituto se podrá promover juicio de nulidad ante ese órgano jurisdiccional administrativo.



Arguye que tiene competencia para conocer de los actos del instituto de transparencia al tratarse de actos administrativos que deben reunir las formalidades de ley o decreto para emitirlos.

Respecto del control difuso que aduce el actor, señala que debió ser solicitado por los particulares y no por la autoridad en el juicio de nulidad.

• **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Mónica Fernández Balboa, en su carácter de representante de la Cámara de Senadores, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

Respecto de los hechos aducidos por el instituto actor, **no los afirma ni los niega** por no ser propios de la demandada.

En cuanto a causas de **improcedencia**, invoca la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 20, fracción II y 22, fracción VII, todos de la ley reglamentaria de la materia, en razón de que se impugna la indebida aplicación de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, no así los preceptos por sí mismos.

En ese sentido, apunta que existió un exceso en el ejercicio de suplencia de la queja al tener como normas impugnadas los artículos aludidos, ya que si bien existe una amplia facultad del Ministro instructor para corregir los errores en la cita de preceptos, examinar en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada, lo cierto es, que ésa no fue la intención del actor y se adicionaron nuevos actos, autoridades demandadas y conceptos de invalidez.

Por lo anterior, existe ausencia de conceptos de invalidez en relación con los artículos tildados y, por tanto, debe sobreseerse en el juicio por el acto reclamado a esa autoridad.

**En cuanto** a la constitucionalidad del decreto por el cual se expidió el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, indica que es acorde al texto constitucional, pues se ajustó al



procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

Al efecto, cita dichos numerales y explica la forma en que cumplió con cada punto que se exige en el procedimiento legislativo y reitera que el concepto de invalidez, en el que se aduce la aplicación incorrecta del precepto 56 tildado de inconstitucional, es inoperante debido a que no plantearon argumentos mediante los cuales se diga cómo se infringió la autonomía constitucional reconocida; sino únicamente se formula concepto de invalidez para demostrar la indebida aplicación. Por ello, al existir una ausencia de agravio, lo que procede es reconocer la constitucionalidad del artículo combatido.

• **Poder Ejecutivo Federal.** Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal en representación del presidente de la República, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

Por lo que toca a los hechos aducidos por el instituto actor, **no los afirma ni los niega** por no ser propios de la demandada.

Refiere que la intención del actor es combatir, únicamente, el acto de aplicación del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, pues en la demanda señaló expresamente que combate la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve, emitida por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a más que los conceptos de invalidez sólo están encaminados hacia esta resolución.

Por lo dicho, apunta que en la especie existió un exceso en el ejercicio de la suplencia de la queja al tener como normas impugnadas ese ordenamiento y como autoridades demandadas al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, porque ésa no fue la intención del accionante.

Como causas de **improcedencia**, cita la relativa a la falta de causa de pedir, esto es, el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, ya que están ausentes concep-



tos de invalidez en que se argumente la posible invasión de esferas competenciales que establece la Constitución Federal.

En ese sentido, expresa que no se formula argumento a fin de impugnar efectivamente los artículos mencionados, pues únicamente refiere que la resolución es inconstitucional en razón de que en ésta se aplicaron indebidamente tales disposiciones, debido a que el tribunal debió realizar un control difuso a efecto de inaplicar las normas.

Señala que, de cualquier manera, la impugnación de las normas es extemporánea al haber transcurrido nueve años desde su publicación y no sería posible que se trate este asunto de su primer acto de aplicación.

Aunado a que la propia resolución emitida por el instituto de transparencia establece que es susceptible de ser impugnada mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

Insiste en que no se formula concepto en contra de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, por lo que hay ausencia de razonamiento que constituya la causa de pedir y devenga la improcedencia de la controversia.

Por último, explica en qué consiste la autonomía del instituto de transparencia y la competencia con la que cuenta el tribunal administrativo, para sostener que ambos órganos actuaron en plena legalidad.

• **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de representante de la Cámara de Diputados, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

Respecto de los hechos aducidos por el instituto actor, **no los afirma ni los niega** por no ser propios de la demandada.

Invoca como motivo de **sobreseimiento**, el previsto en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, en razón de que se impugnaron normas de carácter



general fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de ese ordenamiento, aunado a que se trata de un ulterior acto de aplicación.

Explica que la ley reglamentaria de la materia establece dos plazos para la impugnación de las normas, esto es, de treinta días a partir de su publicación o de treinta días a partir de primer acto de aplicación.

En lo tocante al primer plazo, su impugnación deviene de extemporánea y por lo que hace al segundo, la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve aquí combatida, no es el primer acto de aplicación de las normas cuya invalidez se pretende demandar.

Para demostrar su aserto cita los siguientes criterios emitidos:

– Resolución del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en sesión de diez de agosto de dos mil dieciséis en el juicio contencioso administrativo con número de expediente 1207/15-15-01-7/442/16-PL-01-04 y,

– Tres criterios emitidos por la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el 03 de mayo de dos mil dieciséis derivado del juicio contencioso administrativo con número de expediente 2038/15-08-01-6.

Refiere que de los asuntos anunciados se puede observar que existieron procedimientos contenciosos administrativos que fueron interpuestos en contra de diversas determinaciones del instituto nacional de transparencia y en los que se aplicó como sustento de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa los artículos 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento. Así, es extemporánea la impugnación que ahora se pretende realizar por parte del actor.

Derivado de lo anterior, arguye que es improcedente la controversia con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues es claro que la aplicación de las citadas normas ha sido reiteradamente



consentida y, en consecuencia, es patente el sobreseimiento respecto de las mismas.

Sostiene que en diversas resoluciones emitidas por el propio instituto, éste ha indicado que en contra de ellas procede el juicio de nulidad en términos del artículo 56 aquí tildado, actualizándose de manera indubitable la causa propuesta.

Al dar contestación a los **conceptos de invalidez**, señala que el ejercicio del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal no vulneró su diverso artículo 6o. ni el principio de división de poderes.

Que la circunstancia de que el actor sea autónomo no significa que no forme parte del Estado mexicano, pues tiene como objeto y función constitucional el garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales.

Por su parte, del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se obtiene la facultad del Congreso de la Unión para regular la ley que instituya al Tribunal de Justicia Administrativa, quien puede conocer y resolver de controversias que se susciten entre las autoridades federales y los particulares por medio del juicio de nulidad.

Además, que de la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se observa que la instauración del tribunal fue para combatir una institución que tuviera facultades para combatir la corrupción y como instancia de coordinación en materia de sanción de responsabilidades administrativas, de ahí que su expedición satisfaga el principio de legalidad por la autoridad legislativa y, en consecuencia, sean legales también los numerales 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En cuanto a la indebida aplicación del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, manifiesta que se parte de una errónea interpretación de los preceptos, pues el dictamen de la Comisión de Gobernación de esa Cámara estableció la necesidad de un marco normativo que regulara la protección de datos





personales en posesión de particulares y medios de impugnación de las resoluciones emitidas por la autoridad garante ante un órgano contencioso.

Por lo que, de la exposición de motivos mencionada se contempló la facultad del tribunal administrativo de conocer de asuntos que involucren a los organismos a lo que la Constitución Federal les otorgue autonomía a fin de proveerles un medio adecuado de defensa del particular frente a actos de autoridad.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la reforma primaria del artículo 6o. se establece que la creación del instituto actor radica en ser autónomo y especializado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados que establezca la ley. De igual manera, se definió al instituto como órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

En el año dos mil catorce sobrevino una nueva reforma al artículo aludido, la cual modificó la estructura del numeral y tuvo como finalidad crear todo un sistema en torno al derecho de acceso a la información, transparencia y telecomunicaciones. Sin embargo, sólo se modificó la denominación del instituto actor y se le otorgó autonomía, pero de ninguna forma se restringió la facultad de los particulares para combatir las resoluciones a través del juicio de nulidad.

Por lo anterior, es claro que los artículos impugnados de ninguna forma son contrarios a la Constitución Federal, porque además, serían parte de un recurso eficaz en términos de sus artículos 17 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, ante la falta de sustento de los conceptos de invalidez de la demanda, lo conducente es decretar la validez de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento.

**SÉPTIMO.—Opinión del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Tanto el fiscal general de la República como el consejero jurídico federal se abstuvieron de formular pedimento.



OCTAVO.—**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 artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes y, con relación a los alegatos, se indicó que se tenían por formulados los presentados por el Poder Ejecutivo Federal y por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; por último, se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintisiete de febrero de dos mil veinte, dictado por el Ministro presidente de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como órgano constitucional autónomo y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** A continuación, se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra el acto y las normas impugnadas.

De conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una contro-



versía constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma.<sup>1</sup>

### **Tratándose de actos:**

**a.** A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

**b.** A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

**c.** A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

### **En el caso de normas generales:<sup>2</sup>**

**a.** A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;

**b.** 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 primer lugar, deberá analizarse la **oportunidad** de la demanda respecto de la resolución de **uno de julio de dos mil diecinueve** dictada en el recurso de

<sup>1</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

**I.** Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

<sup>2</sup> Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009. **Disponible en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, «con número de registro digital: 166987». **De rubro:** "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."



reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, con base en la hipótesis referida en el inciso **a)** que antecede; esto es, a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, conforme a lo siguiente:

- El **viernes dos de agosto de dos mil diecinueve se notificó al instituto actor**, mediante Boletín Jurisdiccional la determinación impugnada.<sup>3</sup>

- La notificación **surtió efectos el miércoles siete de agosto** siguiente, en términos de lo previsto en el artículo 65, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>4</sup>

- El plazo legal de **treinta días hábiles** para impugnar el acto reclamado, transcurrió del **jueves ocho de agosto al jueves diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve**, esto pues se deben descontar los días diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, uno, siete, ocho,

<sup>3</sup> Foja 4089 del tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>4</sup> **Artículo 65.** Las notificaciones a los particulares y a las autoridades en el juicio deberán realizarse por medio del Boletín Jurisdiccional, enviándose previamente un aviso electrónico a su dirección de correo electrónico o dirección de correo electrónico institucional según sea el caso, de que se realizará la notificación, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto. El aviso de notificación deberá ser enviado cuando menos con tres días de anticipación a la publicación del acuerdo, resolución o sentencia de que se trate en el Boletín Jurisdiccional.

**Las notificaciones electrónicas a las partes se entenderán realizadas con la sola publicación en el Boletín Jurisdiccional**, y con independencia del envío, cuando así proceda, de los avisos electrónicos.

"Los particulares y las autoridades, mientras no se haya realizado la notificación por Boletín Jurisdiccional, podrán apersonarse en el tribunal para ser notificados personalmente. Una vez realizada la notificación por Boletín Jurisdiccional, las partes, cuando esto proceda, deberán acudir al tribunal a recoger sus traslados de ley, en el entendido de que con o sin la entrega de los traslados, los plazos comenzarán a computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación correspondiente. El actuario o el secretario de acuerdos, en todos los casos, previo levantamiento de razón, entregará los traslados de ley.

**"La notificación surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquel en que se haya realizado la publicación en el Boletín Jurisdiccional** o al día hábil siguiente a aquel en que las partes sean notificadas personalmente en las instalaciones designadas por el tribunal, cuando así proceda, en términos de lo establecido por el artículo 67 de esta ley.

"Dicho aviso deberá incluir el archivo electrónico que contenga el acuerdo y en el caso del emplazamiento, el escrito de demanda correspondiente."



catorce y quince de septiembre, al tratarse de sábados y domingos, así como el dieciséis de septiembre del mismo año, todos por ser inhábiles conforme al artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia,<sup>5</sup> en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>6</sup>

• La demanda se promovió **oportunamente** respecto de la resolución impugnada, al haberse presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal el **martes diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve** (foja 43 reverso del expediente).

Ahora, en el escrito inicial de demanda se impugnaron los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, con motivo de su **aplicación** en la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve, dictada en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, cuya impugnación –como quedó establecido– fue oportuna; en ese sentido, **debe analizarse si en el caso efectivamente se trata del primer acto de aplicación**, pues de lo contrario el cómputo de la oportunidad debe hacerse a partir de la publicación de las normas generales impugnadas.

En ese sentido, de la lectura de la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve, dictada en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5; se advierte que en efecto, al dictarse dicha resolución se aplicaron las normas impugnadas, lo que se hace evidente de los siguientes párrafos:

"...

"Aunado a ello, la autoridad emisora de la resolución definitiva en su resolutive noveno, establece que la misma podrá ser impugnada a través del juicio

<sup>5</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

<sup>6</sup> "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, **16 de septiembre** y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."



de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por consiguiente, es claro que de no ser así, se estaría frente a una contradicción.

"Por lo que es procedente traer a colación el contenido del **artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares**, aplicable al caso, que establece:

"(Se transcribe)

"Asimismo **el artículo 138 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares**, señala lo siguiente:

"(Se transcribe)

"De las transcripciones anteriores se desprende que los particulares podrán interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de aquellas resoluciones emitidas por el instituto (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), cuando deriven de los procedimientos de verificación instaurados en contra de los particulares; pues de lo contrario **se generaría inseguridad jurídica** para el particular por no establecerse el medio de impugnación que procede en contra de la resolución que se emite, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva. ..."

Tomando en cuenta tal transcripción, se concluye que la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve, dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, en efecto, **constituye un acto de aplicación** de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento.

No obstante ello, esta Primera Sala advierte que dicho acto **no constituye el primer acto de aplicación de los citados preceptos, sino uno ulterior.**

En efecto, es un **hecho notorio** para esta Sala que al menos desde **dos mil dieciséis** el precepto impugnado fue aplicado en perjuicio de la parte actora, pues mediante las resoluciones dictadas en: **1)** el juicio de atracción número



de expediente 10671/14-17-01-10/1674/14-PL-09-04 de diecisiete de agosto de dos mil dieciséis; **2)** juicio de nulidad número 24273/16-17-04-1/529/17-PL-08-04 de quince de noviembre de dos mil diecisiete<sup>7</sup> y **3)** juicio de atracción número 18346/16-17-13-7/1392/17-PL-10-04 de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, todos del índice de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;<sup>8</sup> el órgano jurisdiccional reiteró su competencia para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con fundamento en los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento. Lo anterior, como lo aduce la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En efecto, la parte conducente de las resoluciones anunciadas a la letra estatuyen:

**1)** Juicio de atracción 10671/14-17-01-10/1674/14-PL-09-04:<sup>9</sup>

"...

**"Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

**"Sala Superior. Pleno.**

**"Juicio de atracción.**

**"Expediente: 10671/14-17-01-10/1674/14-PL-09-04**

"...

"Ciudad de México, a 17 de agosto de 2016.

<sup>7</sup> La sentencia fue revocada en vía de amparo directo, pero este punto se reiteró en el considerando primero de la sentencia dictada en cumplimiento el 27 de marzo de 2019.

<sup>8</sup> Fojas 257 a 432, del cuaderno de pruebas presentadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. **Tomo I.** Fojas 1628 a 1674 y 1675 a 1820, de ese cuaderno de pruebas **tomo II.** Así como 1940 a 2282 del mismo cuaderno **tomo III.**

<sup>9</sup> Fojas 257, 263, 264, 282 y 283. Del cuaderno de pruebas presentadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tomo I.



"**VISTOS** los autos correspondientes al juicio contencioso administrativo al rubro citado, y

"...

#### "CONSIDERANDOS:

"PRIMERO.—Este Pleno Jurisdiccional **es competente para resolver el juicio que nos ocupa, con fundamento** en los artículos 13, párrafos primero, segundo y fracción I, inciso b), del reglamento interior del propio tribunal y 14, fracción XI y XVI, 18, fracción XI, y 30, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 2007, aplicable en términos de lo establecido en el artículo quinto transitorio, tercer y sexto párrafos, del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, en relación con **los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, y 138 de su reglamento;** así como de los diversos 48, fracción I, incisos a) y b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente hasta el 13 de junio de 2016, de conformidad con lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2016;

"...

"En consecuencia, para el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior de este Tribunal resulta **infundada** la causa de improcedencia y sobreseimiento invocada por la autoridad demandada, en virtud de que, conforme al **artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento,** la demandante se encontraba en aptitud de controvertir la resolución contenida en el oficio ACT-PRIV/05/03/2014.03.02.01 de 05 de marzo de 2014, dictada en el expediente administrativo de verificación IFAI.3S.07.02.021/2013, lo que así realizó a través de la demanda de nulidad que dio origen al presente juicio contencioso administrativo.





"Lo anterior, en razón de que la autoridad demandada pierde de vista que **el procedimiento de verificación instaurado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, es un procedimiento diverso e independiente al procedimiento de imposición de sanciones**; además, de que ambos procedimientos concluyen con la emisión de una resolución definitiva impugnabile mediante juicio contencioso administrativo federal ante este tribunal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 138 y 144 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; toda vez que éste expresa la última voluntad de la autoridad administrativa en el procedimiento respectivo.

"En efecto, el artículo 137 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, prevé que el procedimiento de verificación concluirá con una resolución que ordene la adopción de medidas en contra del presunto responsable; o bien, el inicio del procedimiento sancionador, inclusive en un plazo determinado, estando en condiciones el afectado por dicha resolución a interponer el juicio contencioso administrativo federal, como lo prevén los **artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares**. ..." (sic) (lo resaltado es propio)

2) Juicio de atracción 24273/16-17-04-1/529/17-PL-08-04:

"...

**"Tribunal Federal de Justicia Administrativa  
"Pleno de la Sala Superior  
"juicio de atracción.**

**"Expediente:** 24273/16-17-04-1/529/17-PL-08-04

"...

"Ciudad de México, a 15 de noviembre de 2017.

**"VISTOS** los autos del juicio contencioso administrativo citado al rubro:

"...



## "CONSIDERANDOS:

"PRIMERO.—Este Pleno de la Sala Superior de este Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para dictar sentencia en el presente juicio, en los términos de los artículos 2, 48, fracción I, incisos a) y b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con los artículos 3, fracciones I y XIX, 17, fracción III, 54, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del 19 de julio de 2016, así como 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 del reglamento de esta última; que son del tenor siguiente:

"(Se transcriben artículos)

"...

"En el caso, se interpretarán los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2015, siendo su primer acto de aplicación el oficio ACT-PRIV/13/07/2016.02.01.01 de 13 de julio de 2016, que resuelve iniciar el procedimiento de imposición de sanciones, acto administrativo impugnado también el juicio, en consecuencia, este Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior es competente para conocer del presente juicio contencioso administrativo.

"...

"... el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, señala que contra las resoluciones del instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, específicamente el artículo 138 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, acota que en contra de la resolución al procedimiento de verificación, se podrá interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Disposiciones legales que se encuentran vigentes.



"...

"De manera que si uno de los dos actos impugnados en el presente juicio es precisamente la resolución recaída al procedimiento de verificación, es evidente que **este tribunal es competente para examinar la legalidad de dicho acto.** ..." (sic) (Lo resaltado es propio)

**3) Juicio de atracción 18346/16-17-13-7/1392/17-PL-10-04:**

"...

**"Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

**"Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior**

**"Expediente: 18346/16-17-13-7/1392/17-PL-10-04**

"...

"Ciudad de México, a 28 de febrero de 2018.

"**VISTOS** los autos para resolver el juicio contencioso administrativo federal al rubro citado; y

"...

#### **"CONSIDERANDOS:**

"PRIMERO.—**Competencia del Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior.** En principio, debe destacarse que este tribunal **es competente para conocer del asunto de conformidad con lo previsto en** el artículo 14, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, legislación que se encontraba vigente al momento de la interposición de la demanda, con fundamento en el artículo quinto transitorio, sexto párrafo, del 'Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa', publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2016, en relación con **los diversos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y el 138 del Reglamento**



de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, los cuales son del tenor siguiente:

"(Se transcriben artículos)

"...

**"Al respecto el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevé que en contra de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en tanto que el artículo 138 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, dispone que en contra de la resolución relativa al procedimiento de verificación del cumplimiento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, procede el juicio de nulidad ante este tribunal.**

**"Situación que se colmó en la especie**, dado que el accionante compareció a demandar la nulidad de la resolución número ACT-PRIV/18/05/2016.03.01.06, de 18 de mayo de 2016, emitida por el comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante la cual **se resolvió iniciar el procedimiento de imposición de sanciones** por recabar y dar tratamiento a los datos personales de dos menores, hijas de los denunciantes, CC. Víctor Hugo Valdez Romero y Raquel López Rodríguez sin obtener previamente el consentimiento expreso de éstos, quienes ejercen la patria potestad, transgrediendo los principios de información, responsabilidad y licitud en contravención a lo dispuesto por la ley de la materia y la normatividad que de ella deriva. ..." (sic). (Lo resaltado es propio)

Como se advierte, **es patente** que en las resoluciones de mérito con número de expedientes **1)** 10671/14-17-01-10/1674/14-PL-09-04; **2)** 24273/16-17-04-1/529/17-PL-08-04 y **3)** 18346/16-17-13-7/1392/17-PL-10-04, todos del índice de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, también se analizó sobre el inicio del procedimiento de imposición de sanciones con fundamento en los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento.



Por tanto, la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve, dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, **constituye un ulterior acto de aplicación** de los artículos impugnados 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento y, en esa tesitura, es **improcedente** la demanda de controversia constitucional contra dichos preceptos normativos. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 121/2006,<sup>10</sup> de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

Aunado a lo anterior, **atendiendo a la fecha de publicación** de las normas impugnadas, la demanda también es **notoriamente extemporánea**.

En efecto, en atención a la doble oportunidad con la que cuentan los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, para cuestionar la constitucionalidad de normas de carácter general, resulta necesario estudiar si el referido artículo fue controvertido dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente de su **publicación** a que se refiere la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

En ese orden de ideas, de la consulta del ordenamiento legal que contiene las normas impugnadas, se advierte que éstas no han sido reformadas desde su publicación, la cual se realizó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez para el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y el veintiuno de diciembre de dos mil once para el artículo 138 del reglamento de esa ley, por lo que el

<sup>10</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 878, «con número de registro digital: 173937». **De texto:** "Del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito."



plazo de treinta días para impugnarlas transcurrió en exceso a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional, esto es, al diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve.

En consecuencia, al no cumplirse ninguno de los extremos establecidos en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, del mismo cuerpo normativo,<sup>11</sup> por lo que debe **sobreseerse** en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación de los **artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento**.

En ese tenor, debe **desestimarse** la causa de improcedencia propuesta por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Poder Ejecutivo y por la Cámara de Diputados, en la que adujeron que se actualizaba la prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, en relación con el numeral 21 de la misma, en virtud de que el tribunal demandado ha conocido de diversos juicios de nulidad en los que fue parte el instituto actor sin que éste hubiere apreciado una invasión de competencias como ahora lo aduce y porque además, ya transcurrió en exceso el plazo para impugnar las normas por su publicación.

Toda vez que como se estableció, aquélla fue promovida en tiempo por lo que hace a la resolución dictada por el órgano jurisdiccional y extemporánea en cuanto a la impugnación de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, al no constituir el primer acto de aplicación de los citados preceptos, sino uno ulterior.

TERCERO.—**Legitimación activa.** Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales** promovió controversia constitucional en representación del citado organismo constitucional autónomo.

<sup>11</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



Ahora, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>12</sup> se obtiene que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo.

Por su parte, los artículos 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado A, fracción VIII,<sup>13</sup> 41, fracción VII, de la Ley General

<sup>12</sup> **Artículo 10.** Tendrán el **carácter de parte** en las controversias constitucionales:

**"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."**

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

<sup>13</sup> (Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

**"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.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo **se observará lo siguiente:**

N. de E. por decreto de reformas publicado en el D.O.F. de 11 de junio de 2013, este párrafo con sus respectivas fracciones pasó a ser apartado 'A'.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

**"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:

"...

(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.



de Transparencia y Acceso a la Información Pública;<sup>14</sup> así como 12, fracción III y 32, fracción I, ambos del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>15</sup> **estatuyen** que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –previa aprobación de la mayoría de sus comisionados– podrá promover controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, que será la Dirección General de Asuntos Jurídicos quien representará legalmente al instituto en los procesos de toda índole.

En ese tenor, se tiene que quien acudió a la presente controversia constitucional **acreditó** el carácter con el que se ostentó, con la copia certificada del acuerdo mediante el cual se instruye al director general de Asuntos Jurídicos, como representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interponga controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los actos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de fecha once de septiembre de dos mil diecinueve;<sup>16</sup> así como con la copia certificada de la credencial expedida el dieciséis de febrero de dos mil diecinueve y vigencia hasta el treinta

---

**"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."

<sup>14</sup> **"Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

**"VII. Promover,** cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, las **controversias constitucionales** en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>15</sup> **"Artículo 12.** Corresponde al Pleno del instituto:

"...

**"III. Promover** las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes; ..."

**"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."

<sup>16</sup> Fojas 45 a 49 de este cuaderno.





y uno de diciembre de dos mil veintidós, por el citado instituto, a favor de Miguel Novoa Gómez como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.<sup>17</sup>

Además, que dicho **organismo constitucional autónomo está legitimado** para promover la presente controversia constitucional al ser uno de los entes a que se refiere el inciso **I)** de la fracción **I** del artículo 105 de la Constitución Federal y, quien signa la demanda en su representación, cuenta con facultades para ello.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Como se señaló en los resultandos, en el auto de admisión de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, se tuvo como demandados al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a los Poderes Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, estos últimos funcionarios únicamente por lo que respecta a la constitucionalidad de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento.

Ahora bien, como quedó establecido en el capítulo relativo a la oportunidad, no procede la presente controversia en contra de la constitucionalidad de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento; por tanto, al no existir los actos que le eran atribuibles a los Poderes Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, se procede únicamente al análisis de la legitimación *ad causam* del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a quien se le tuvo como demandado respecto del acto cuya invalidez se demanda, consistente en la resolución dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el uno de julio de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, fue representado por el Magistrado Carlos Chaurand Arzate, en su carácter de presidente del citado órgano jurisdiccional.

<sup>17</sup> Foja 44. Ídem.



De conformidad con lo previsto en los artículos 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal<sup>18</sup> y 1o., párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,<sup>19</sup> el Tribunal Federal de Justicia Administrativa goza de **jurisdicción plena y autonomía en el pronunciamiento de sus fallos**; así, al haber sido éste quien, en uso de sus facultades autónomas emitió el acto que ahora se combate, es a éste a quien le corresponde la defensa del acto impugnado. Por tanto, debe **reconocerse la legitimación pasiva a dicho órgano**.

En efecto, al resolver la **controversia constitucional 58/2006**,<sup>20</sup> el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio de que los entes que en la literalidad de la fracción I del artículo 105 constitucional no están comprendidos, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales; sin embargo, que para tener legitimación pasiva en estos procedimientos no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado; en ese tenor, en cada caso particular deberá analizarse si pueden tener el carácter o no, de demandados.<sup>21</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis número

<sup>18</sup> (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

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

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"**XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **dotado de plena autonomía para dictar sus fallos**, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares."

<sup>19</sup> "**Artículo 1o.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"**El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.**"

<sup>20</sup> En sesión de 23 de agosto de 2007, por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia se determinó, no reponer el procedimiento y estudiar el fondo; y los señores Ministros Franco González Salas y Góngora Pimentel votaron en contra.

<sup>21</sup> El reconocimiento de la legitimación pasiva a los órganos constitucionales autónomos locales ha sido plasmado en las controversias constitucionales 265/2017 y 29/2018, en sesiones de 29 y 31 de enero de 2019 por el Pleno de este Alto Tribunal. Así como en las diversas controversias 5/2015 y 57/2015 sesionadas el 26 de junio y el 30 de octubre, ambos de 2019 por esta Primera Sala.



P. LXXIII/98,<sup>22</sup> de rubro siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."

En el presente caso, dicha circunstancia surte a favor del demandado, al tenerse certeza de que aquél no está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala la fracción I del artículo 105 constitucional y, además, se encuentra dotado por la Constitución Federal y las leyes respectivas, de autonomía para emitir sus determinaciones. Es aplicable –por su contenido– la tesis **P./J. 84/2000**,<sup>23</sup> de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

<sup>22</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 790, «con número de registro digital: 195024». **De texto:** "De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, **en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.**"

<sup>23</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, «con número de registro digital: 191294». **De texto:** "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, **si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado,** pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir



Así, a la luz de tales criterios y **atendiendo a la finalidad perseguida con la controversia constitucional**, debe estimarse que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa **cuenta con legitimación pasiva**, toda vez que se trata de un órgano constitucionalmente dotado de autonomía y plena jurisdicción para emitir sus resoluciones; aunado a que **fue el citado ente, quien emitió el acto que se combate en esta vía por el instituto actor al considerarlo violatorio de su esfera competencial constitucional**.

Resulta aplicable, por **mayoría de razón**, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 10/2004,<sup>24</sup> de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA."

Por otra parte, los artículos 10, fracción II y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>25</sup> se obtiene que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo.

En representación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa compareció el Magistrado Carlos Chaurand Arzate, quien se ostentó con el carácter de presidente y representante de dicho órgano.

---

la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

<sup>24</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1056, «con número de registro digital: 182015». **De texto:** "De la interpretación armónica de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de su ley reglamentaria y 23 y 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, se advierte que la Comisión Federal de Competencia cuenta con legitimación pasiva en controversias constitucionales, ya que, aun cuando no es un órgano originario del Estado, sino derivado, al ejercer sus atribuciones relativas a la prevención, investigación y combate de monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, lo hace con autonomía y plena potestad, inclusive para ejecutar sus determinaciones."

<sup>25</sup> **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."



Al efecto, el artículo 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>26</sup> contempla como atribución de su presidente, **representar** al propio tribunal, a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades.

En ese tenor, quien acudió a la presente controversia constitucional **acreditó** el carácter con el que se ostentó, con la copia certificada del acuerdo SS/1/2017 emitido en sesión de dos de enero de dos mil diecisiete por el Pleno General de la Sala Superior de dicho tribunal, en la que consta su designación para el cargo en el periodo comprendido del uno de enero de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.<sup>27</sup>

En suma, se considera que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a éste se le imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que el funcionario que comparece cuenta con facultades para representarlo.

En ese tenor, el argumento del tribunal demandado en el que estima que no se actualiza el supuesto de procedencia previsto en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, en virtud de que la resolución combatida no fue emitida por uno de los entes legitimados para instar la acción constitucional, ya que éste no forma parte de los Poderes de la Unión, tampoco es una entidad federativa o Municipio, ni se trata de un órgano constitucionalmente autónomo; resulta **infundado**.

Lo anterior, pues como se explicó, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva, toda vez que se trata de un órgano

<sup>26</sup> **Artículo 54.** Son **atribuciones del presidente** del tribunal, las siguientes:

**"I. Representar al tribunal,** a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades y delegar el ejercicio de esta función en servidores públicos subalternos sin perjuicio de su ejercicio directo, así como atender los recursos de reclamación de responsabilidad patrimonial en contra de las actuaciones atribuidas al propio tribunal."

<sup>27</sup> Fojas 80 y 81 de este expediente.



constitucionalmente dotado de autonomía y plena jurisdicción para emitir sus resoluciones; aunado a que fue quien emitió el acto que se combate en esta vía por el instituto de transparencia actor.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Procede ahora analizar sólo las causas de improcedencia, distintas a las ya analizadas, hechas valer por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en atención a que únicamente a éste se le imputa el acto que subsiste como impugnado en este asunto.

1) Por otra parte, invoca que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria **por impugnarse una resolución jurisdiccional**, ya que el único supuesto de excepción es que se circunscriba a la invasión de esfera competencial de un órgano originario del Estado porque el que resolvió se arrogó facultades que no le correspondían.

A fin de determinar si se surte la improcedencia alegada, en principio es importante precisar que esta Suprema Corte ha sostenido que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es primordialmente la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la propia Constitución; asimismo, que acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales **que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde**, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades o atribuciones que la propia Constitución prevé. Con este propósito, al resolver el fondo, se analizarán los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada una de las partes de esta controversia.



Sobre el particular resultan ilustrativas la jurisprudencia P./J. 98/99,<sup>28</sup> del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", así como las tesis P. LXXII/98<sup>29</sup>

<sup>28</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, «con número de registro digital: 193259». **De texto:** "Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control."

<sup>29</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 789, «con número de registro digital: 195025». **De texto:** "Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y



y 2a. XIII/98,<sup>30</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL."

Del primero de los criterios transcritos, destaca la consideración relativa a que si este medio de control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, porque

---

del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias."

<sup>30</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, febrero de 1998, página 337, «con número de registro digital: 196753». **De texto:** "Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas que el propio sistema federal le otorga a través de la Carta Magna. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad."





de lo contrario produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, así como el fortalecimiento del federalismo.

No obstante la amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, este mecanismo de control constitucional, **por regla general, no es la vía idónea para controvertir una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo** aunque se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual, **en principio**, a través de este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio.

Lo anterior es así, ya que –por lo general– no puede sostenerse que la controversia constitucional constituya la vía idónea para impugnar las resoluciones o sentencias judiciales que recaigan en los juicios de los que conocen los órganos jurisdiccionales, toda vez que ello haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que esta vía está reservada para preservar el orden constitucional entre órganos, entes o poderes en sus actos ordinarios y no para someter al control constitucional mecanismos de carácter jurisdiccional.

Sustenta lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 117/2000,<sup>31</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."

<sup>31</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, «con número de registro digital: 190960». **De texto:** "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma



Asimismo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **controversia constitucional 58/2006**, señaló que **existe una excepción** a la regla general mencionada, sosteniendo que sólo se puede controvertir en controversia constitucional una resolución emitida por un tribunal judicial o administrativo cuando la cuestión planteada atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, es decir, **en el caso de que se plantee que algún tribunal se arrogó facultades que no le competen, sino al actor, o a otro órgano originario y dichas facultades se encuentran contempladas constitucionalmente**.

De este asunto derivó la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno 16/2008,<sup>32</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE

Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados."

<sup>32</sup> **Datos de localización:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, «con número de registro digital: 170355». **De texto:** "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**."



## A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO."

Una vez explicado lo que antecede, debe recordarse que en la presente controversia constitucional el instituto de transparencia actor **impugna** un acto emitido por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consistente en la **resolución** dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el uno de julio de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, que **confirma la competencia** del órgano jurisdiccional para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular, en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; por estimar que el aludido tribunal al atribuirse la facultad de revisar su resolución **emitida invade su esfera de competencia que constitucionalmente le corresponde.**

De esa guisa, debe en principio precisarse que el Constituyente Permanentemente consideró necesario establecer la garantía constitucional consagrada en un inicio para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con los 115, 116 y 122 de la propia Constitución; **a los órganos constitucionales autónomos**, por ello, el once de junio de dos mil trece estableció la procedencia de la controversia constitucional para éstos, adicionando el inciso I) a la fracción II (sic) del artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>33</sup>

Destacando que, mediante reforma de siete de febrero de dos mil catorce se incluyó expresamente al órgano garante que establece el artículo 6o.

<sup>33</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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. ..."



de la Norma Fundamental, como legitimado para promover la controversia constitucional.<sup>34</sup>

Con lo que se instituye a la controversia, como el medio de control de la constitucionalidad por el que se deben dirimir los conflictos por invasión de competencias constitucionales entre los órganos constitucionalmente autónomos y, entre éstos y otros poderes del Estado Mexicano; con el fin –igualmente– de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que esos órganos estén en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades y atribuciones que la propia Constitución prevé.

Sobre esa base, en el caso en concreto, si bien se impugna una resolución jurisdiccional, debe precisarse que el acto combatido únicamente versa respecto de la determinación del tribunal en el sentido de que tiene competencia para revisar una resolución emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de modo que no se trata de una resolución que haya dado solución al conflicto litigioso que se sometió a su potestad, esto es, no se trata de una sentencia que haya resuelto el fondo del asunto, cuyo contenido se trate de impugnar utilizando este medio de control constitucional como un ulterior recurso, **sino que se trata de una determinación que asume**, según lo aducido por el actor, una facultad que de inicio no le corresponde y con la cual, se dice, invade la esfera competencial de un organismo constitucional autónomo.

De lo que se advierte que no se trata de conocer sobre la misma cuestión litigiosa que originó el juicio contencioso administrativo, ni mucho menos sobre lo resuelto al respecto, sino estrictamente sobre un aspecto que atañe al ámbito de competencias del organismo actor y tribunal demandado.

<sup>34</sup> (Reformado, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"...

"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."



Por tanto, si el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado y a los órganos constitucionales autónomos previstos en la Constitución Federal y, tomando en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal, debe considerarse que en este caso las posibles transgresiones invocadas sí están sujetas a dicho medio de control constitucional.

De esta manera, a pesar de que el acto impugnado en estricto sentido es una resolución de carácter jurisdiccional, tal circunstancia no la hace improcedente, puesto que –como se ha dicho– en este caso **la cuestión a examinar atañe estrictamente sobre la presunta invasión de la esfera de competencia hacia un organismo constitucionalmente autónomo del Estado** y si la finalidad de este medio de control constitucional es, precisamente, la preservación del ámbito de atribuciones conferido constitucionalmente, debe proceder la acción intentada como un caso de excepción a la regla general que ha establecido este Tribunal Pleno.

De considerarse lo contrario, se llegaría al extremo que por ser resoluciones jurisdiccionales nunca se podrían analizar en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competan; cuando precisamente, este medio se consagra como el idóneo para tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere, lo que de suyo sería inadmisibile.

Asimismo, en un caso como el presente, el instituto actor **no tendría ningún medio de defensa contra los actos impugnados**, que considera violatorios del ámbito competencial que le confiere la Constitución Federal, ya que no podría hacer valer ningún recurso ordinario o extraordinario, pues incluso el juicio de amparo sería improcedente al no tratarse de la afectación a sus intereses patrimoniales (artículo 7o. de la Ley de Amparo).

En esta medida, es **infundado** que se actualice la causa de improcedencia invocada por la demandada dado que, como ya se dijo, **el presente asunto**



es un caso de excepción a la regla general contenida en la tesis anteriormente transcrita.

2) El demandado señala que sólo se plantearon conceptos de invalidez dirigidos a controvertir la legalidad de la sentencia impugnada, pero de ninguna forma se plantean cuestiones de competencia constitucional.

El argumento referido es **infundado**, pues como se ha venido exponiendo, el actor considera que el tribunal demandado –al atribuirse la facultad de revisar su resolución emitida– **invade su esfera de competencia que constitucionalmente le corresponde en términos de lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.**

De lo que se advierte que la cuestión litigiosa no versa sobre aspectos de mera legalidad, sino en realidad, sobre un aspecto que atañe al ámbito de competencias del organismo actor y tribunal demandado, lo que es **suficiente** para actualizar la procedencia de la controversia constitucional al tener ésta como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere en favor de estos órganos.

3) Por último, el demandado sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, en virtud de que no se agotó el principio de definitividad ya que la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve que impugna el actor no se trata de una resolución que tenga el carácter de definitiva al tratarse de una interlocutoria que puede ser modificada a través de una sentencia de amparo o de un recurso de revisión.

La causa de improcedencia es **infundada**; al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 6/2001, explicó que el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales **sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local** que, como



consecuencia, produzcan la **transgresión** a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese orden de ideas, como se indicó, de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que el instituto actor **alega una violación directa a la Constitución Federal**, a saber, en relación con el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, entonces **no existe obligación** por parte del instituto actor para agotar previamente la vía prevista en el ordenamiento legal para la solución del conflicto, para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional.

Al efecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 136/2001,<sup>35</sup> del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."

Aunado a que el juicio de amparo no puede ser considerado como un recurso que deba agotarse para darle definitividad a acto alguno; en tanto se

<sup>35</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010». **De texto:** "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



trata de un diverso medio de control constitucional y un juicio extraordinario que tiene una naturaleza y objeto distinto, de manera que no debe agotarse como si se tratara de un recurso ordinario.

Así, al no existir otra causa de improcedencia alegada por las partes o que de oficio se advierta, se continúa con el estudio de los conceptos de invalidez.

**SEXTO.—Estudio de fondo.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en sus conceptos de invalidez totalmente adujo que se transgredieron en su perjuicio los artículos 6o. y 49 de la Constitución Federal, en virtud de que el tribunal administrativo se extralimitó en sus facultades concedidas en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, pues la resolución interlocutoria de uno de julio de dos mil diecinueve es violatoria de su autonomía ya que se estimó que lo controvertido tenía la característica de ser definitivo, decreto o acuerdo de carácter general diverso a reglamentos; por lo cual, en términos de los artículos 3o. de la ley orgánica de ese tribunal y 2o. de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, era procedente el juicio de nulidad y, por tanto, podía conocer de aquél.

Que la autoridad demandada desbordó sus facultades en una controversia supuestamente entre la administración pública federal y un particular; sin embargo, el instituto actor ya no forma parte de dicha categoría, razón por la cual, lesionó su autonomía constitucional e invadió facultades exclusivas en materia de protección de datos personales.

Continúa apuntando que su autonomía constitucional se cristalizó en el dos mil catorce, por lo cual, ya no forma parte de la administración pública, evitando así la posibilidad de ser revisado o revocado en su actuar por otros entes o poderes, pues de existir esa posibilidad se estaría ante un organismo no autónomo y permitiendo que se interfiera con sus atribuciones.

De igual manera indica que del séptimo transitorio de la reforma constitucional, se obtiene que el instituto de transparencia cuenta con facultades para hacerse cargo de la materia de protección de los datos personales en posesión de particulares, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia.





A juicio de esta Primera Sala los conceptos planteados por el instituto de transparencia actor **son fundados** y **suficientes** para declarar la **invalidez del acto** y para demostrar tal aserto, se estima necesario en primer término **reproducir la resolución impugnada:**

"...

"**Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

"**Tercera Sala Regional Metropolitana**

"**Expediente 6492/19-17-03-5**

"**Actor: Grupo Finansiell, S.A.P.I. de C.V.**

"**Magistrada instructora:**

"**Lic. Sofía Lorena Pérez Magaña**

"**Secretario de Acuerdos:**

"**Lic. Lenin Bolívar García Cruz**

"**Página 1**

### **"Recurso de reclamación"**

"Ciudad de México, a **primero de julio de dos mil diecinueve.**—Encontrándose debidamente integrada la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por los CC. Magistrados que la componen, **Sofía Lorena Pérez Magaña**, como instructora en el presente juicio contencioso administrativo, **María Zaragoza Sigler**, en su carácter de presidente de la Sala y **José Napoleón Fillat Martínez**, ante la presencia del C. Secretario de Acuerdos **Lenin Bolívar García Cruz**, quien actúa y da fe, con fundamento en los artículos 59 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en concordancia con el diverso 36, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se procede a resolver el **recurso de reclamación** interpuesto por la autoridad demandada al tenor de los siguientes:

"...



## "CONSIDERANDOS:

"PRIMERO.—Esta Tercera Sala Regional Metropolitana es legalmente competente para resolver el recurso de reclamación interpuesto por la autoridad demandada en contra del acuerdo de fecha **21 de marzo de 2019**, de conformidad con lo establecido en los artículos 59 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 6, fracción III, 28, fracción I, 29, 30, 31, 34 y 36, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en relación con los diversos 21, fracción XVII y 22, fracción XVII del actual reglamento interior del propio tribunal.

"...

"Los Magistrados que suscriben después de analizar los argumentos esbozados por la recurrente y una vez valoradas las pruebas documentales que constan en autos, en términos de lo estipulado en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, llegan a la conclusión que los agravios sujetos a resolución son **infundados** para revocar el acuerdo de fecha **21 de marzo de 2019**, a saber de las consideraciones de hecho y de derecho lógico-jurídicas que siguen:

"En primer lugar, es importante precisar que, la litis del presente recurso de reclamación, se centra en el proveído de fecha 21 de marzo de 2019, dictado por la Magistrada Instructora, por virtud del cual se admitió la demanda de nulidad, por lo que, resulta pertinente transcribir el proveído materia de la presente reclamación:

"(Se transcribe)

"De la transcripción anterior en la parte que interesa a este negocio jurídico, se advierte que la Magistrada Instructora del juicio citado al rubro, **admitió la demanda**, toda vez que las resoluciones que controvierte la parte actora revisten las características de ser definitivas, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado



los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación, y que encuadran en los supuestos previstos en el artículo 3 de la ley orgánica de este tribunal y el diverso artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Ahora bien, es necesario traer a contexto el contenido del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa vigente, en concordancia con el diverso artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales en la parte que nos interesa prescribe:

"(Se transcribe)

"En esa guisa, cabe confirmar que los numerales previamente reproducidos, consagran la procedencia del juicio de nulidad en los que se establece que es requisito *sine qua non*, que exista una **resolución definitiva, actos administrativos, acuerdos de carácter general y procedimientos** que sean de las materias señaladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o bien en contra de los actos administrativos previstos en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cual acontece en el presente asunto.

"Por consiguiente, es indudable que la resolución y actos de carácter general que se impugnan cumplen con los requisitos establecidos por la leyes que rigen el presente juicio.

"Lo anterior, en virtud de que la resolución contenida en el oficio número **ACT-PRIV/23/01/2019.0.01.02**, dentro del expediente de verificación **INAI.3S.07.02-067/2018**, emitida por el **Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, a través de la cual **resolvió iniciar el procedimiento de imposición de sanciones** que se prevé en el capítulo IX de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, derivada del procedimiento administrativo de verificación previamente instaurado en contra de Grupo Finansiell, S.A.P.I. de C.V., misma que configura el producto final o voluntad definitiva de la autoridad emisora.



"Aunado a ello, la autoridad emisora de la resolución definitiva en su resolutive noveno, establece que la misma podrá ser impugnada a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por consiguiente, es claro que de no ser así, se estaría frente a una contradicción.

"Por lo que es procedente traer a colación el contenido del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, aplicable al caso, que establece:

"(Se transcribe)

"Asimismo el artículo 138 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, señala lo siguiente:

"(Se transcribe)

"De las transcripciones anteriores se desprende que los particulares podrán interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de aquellas resoluciones emitidas por el instituto (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), cuando deriven de los procedimientos de verificación instaurados en contra de los particulares; pues de lo contrario **se generaría inseguridad jurídica** para el particular por no establecerse el medio de impugnación que procede en contra de la resolución que se emite, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva.

"Máxime que la propia ley que rige el procedimiento de verificación, a saber, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, así como su reglamento, establecen expresamente los medios de impugnación procedentes en contra de las resoluciones emitidas con motivo del procedimiento de verificación que se inicie.

"Confirma lo antes expuesto las tesis de jurisprudencia, sustentadas por la Sala Superior de este tribunal, que se transcribe a continuación:



**"VIII-J-SS-24**

**"Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Los procedimientos de verificación y de imposición de sanciones previstos en el citado ordenamiento, instaurados por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, son autónomos e independientes. (se transcribe)**

**"VIII-J-SS-25**

**"Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Momento oportuno para controvertir las irregularidades cometidas en el procedimiento de verificación instaurado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (se transcribe)**

"En consecuencia, es claro que el argumento de la autoridad demandada al establecer que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es incompetente para conocer y resolver respecto de aquellas resoluciones que emita el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es **infundado**.

"Asimismo, en relación a su argumento de que la legalidad del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **es un acto sobre el cual no tiene competencia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y con el cual se atenta directamente contra el artículo 6o. constitucional**, el mismo resulta **infundado**.

"Se llega a esa conclusión en virtud de que, si bien es cierto, que el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, constituye un organismo autónomo, tal como lo dispone el artículo 6o. constitucional, no menos cierto es que, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene la facultad y competencia de conocer de aquellos actos de carácter general que sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión al primer acto de aplicación; en el entendido de que al momento



de ser emitida una resolución definitiva por la autoridad competente, esta última fundamente la resolución con dichos dispositivos legales, los cuales a consideración del particular le causen un perjuicio en su esfera jurídica.

"Ahora bien, en el caso particular lo que se pretende estudiar de dicho estatuto son los dispositivos normativos contenidos en el artículo 25, fracción XXII y el artículo 41, fracción II, por ser aplicados en perjuicio del actor en la resolución definitiva impugnada, mas no así la legalidad de todo el contenido de dicho estatuto orgánico.

"Cabe resaltar que el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 2014, en su artículo transitorio séptimo, dispone lo siguiente:

"(Se transcribe)

"De lo antes descrito se establece que es atribución del ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, conocer de los asuntos en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, hasta tanto se designe a la autoridad competente para tal efecto, por consiguiente, al ser dicho instituto quien cuenta con la facultad de conocer sobre la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares y a su vez la emisora del acto que hoy se impugna; resulta evidente que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ejerció las facultades conferidas en dicho Estatuto de manera individualizada al hoy actor al emitir la resolución hoy impugnada, actualizándose así, la hipótesis normativa que confiere a este tribunal la competencia para conocer de los acuerdos generales que sean autoaplicativos o, en el caso en concreto cuando el interesado los controvierta en unión al primer acto de aplicación.

"Resultan aplicables las jurisprudencias cuyos datos de publicación, rubro y texto son del orden que sigue:



### **"VII-P-1As-1109**

"COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA ANALIZAR VIOLACIONES A DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL." (se transcribe)

### **"VII-J-2As-40**

"ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL FORMAS MEDIANTE LAS CUALES PUEDE MATERIALIZARSE SU APLICACIÓN." (se transcribe)

"...

"En mérito de lo expuesto, fundado y con apoyo en lo dispuesto en los artículos 59 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se **resuelve:**

**"I. Ha sido procedente pero infundado el recurso de reclamación interpuesto por la autoridad demandada, en consecuencia;**

**"II. Se confirma el auto recurrido de fecha 21 de marzo de 2019, en términos de lo analizado en el presente fallo.**

### **"III. Notifíquese.**

"Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los CC. Magistrados que integran la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ante el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe, quienes al calce firman conjuntamente. ..."

De la resolución combatida se advierte, que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró infundado el recurso de reclamación al considerar que en términos de los artículos 3o. de la ley orgánica de ese tribunal y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, poseía competencia para conocer de la impugnación del acto emitido por el Pleno del instituto de trans-



parencia, a través de la cual resolvió iniciar el procedimiento de imposición de sanciones, derivado del procedimiento administrativo de verificación previamente instaurado en contra de un particular.

Lo anterior, toda vez que las resoluciones que controvertió la parte actora revistieron las características de ser definitivas, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos; aunado a que la autoridad emisora de la resolución definitiva estableció que la misma podía ser impugnada a través del juicio de nulidad ante ese órgano jurisdiccional. Esto, conforme a los artículos 156 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, los cuales son del tenor siguiente:

A efecto de realizar el análisis correspondiente, esta Primera Sala estima necesario establecer el marco constitucional y legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para lo cual, conviene transcribir el contenido de los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, 1o., primer párrafo, 3o., fracción XIII y 37 de la Ley General y 17 de la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, que disponen:

### **"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

**"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.

"...

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:





N. de E. por decreto de reformas publicado en el D.O.F. de 11 de junio de 2013, este párrafo con sus respectivas fracciones pasó a ser apartado "A".

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"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:

"...

(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 federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

**"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.

"...

**"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.**

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

(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. ..."



## "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, **es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información. ...**"

"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"**XIII. Instituto:** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; ..."

"**Artículo 37.** Los organismos garantes **son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.**

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo. ..."

## "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"**Artículo 17.** El instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y 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 en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, **conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución, la ley general**, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En su organización, funcionamiento y control, el instituto se sujetará a lo establecido por esta ley y se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"Queda prohibida toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información en posesión de los sujetos obligados."

#### **"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia**

"**SÉPTIMO.** En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes. ..."

Precisado lo anterior, conviene tener ahora en cuenta que a través del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se modificaron, entre otros, **el artículo 6o., apartado A, fracción VIII**, a efecto de establecer que la Federación contará con un organismo **autónomo**, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con 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 la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados; cuyas resoluciones **son vinculatorias, definitivas e inatacables para dichos sujetos.**



Asimismo, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, se dispuso que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cambiaba su denominación por la de **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, consolidándose así, como un organismo garante a nivel nacional.

Al respecto del Instituto de Transparencia, tanto en la Ley General como en la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **no se observa alguna disposición** en la que se señale que aquél pertenezca a la administración pública federal, por el contrario, **ambas estatuyen** que es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En relación con este tema, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **controversia constitucional 32/2005**,<sup>36</sup> expuso que, de acuerdo con la doctrina, los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en virtud de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica

<sup>36</sup> En sesión de 22 de mayo de 2006 por mayoría de ocho votos.



para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejercieran una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social, requería autonomía de los clásicos Poderes del Estado.

En esa guisa *–se explica–* a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos **cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público**, a los que se les ha encargado funciones específicas con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

En ese tenor, **las características esenciales** que deben concurrir para que dichos órganos sean considerados como **autónomos** son:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Del antepuesto criterio derivó la jurisprudencia P./J. 12/2008,<sup>37</sup> del Pleno de este Alto Tribunal de rubro y texto siguientes:

<sup>37</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, «con número de registro digital: 170238».



## "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."

De tal manera, **se puede afirmar que, en el presente caso**, las **características** a que aludió el Pleno de esta Suprema Corte respecto de los órganos constitucionales autónomos **las reúne el instituto actor**, pues se encuentra establecido y configurado en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución que le dota como un "organismo público autónomo", maneja una relación de coordinación con los otros órganos del Estado porque no está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial en el ámbito competencial que desarrolla y no sólo cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, sino que además, es especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con plena autonomía técnica y de gestión para determinar su organización interna para atender funciones en torno a los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.

Lo que es acorde con lo expresado por el Constituyente Permanente en el trabajo legislativo correspondiente, específicamente, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de



Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de Transparencia, de veinte de diciembre de dos mil doce; donde en suma, sostuvo lo siguiente:

"...

**"Análisis particular del contenido propuesto.** Una vez abordados estos dos temas relevantes, podemos referir las consecuencias del análisis y decisión por la cual se determina considerar en la legislación constitucional, la redacción de los aspectos siguientes: ... II). Como fue mencionado en el párrafo anterior, se propone que el artículo 6o. constitucional se constituya por dos incisos: el apartado A) ya mencionado y un apartado B), el cual considera a la estructura y funcionamiento genérico del organismo garante del artículo 6o.; con base en lo anterior, dentro de la estructura de este inciso B), se pueden advertir diversos elementos nuevos que se integran a la materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, en este sentido, se presentan las siguientes propuestas de redacción: **B. El Estado contará con un organismo autónomo, especializado e imparcial, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en los términos que establezca la ley. Contará con personalidad jurídica y patrimonio propios así como plena autonomía técnica, de gestión, para proponer su proyecto de presupuesto y determinar su organización interna.**— El inciso B del artículo 6o. constitucional crea al organismo encargado de transparencia y acceso a la información pública, como un ente autónomo, en el cual se describen los principios rectores de su actuar, se define su autonomía y personalidad jurídica, así como la facultad de proponer su proyecto de presupuesto y organización interna. ... El organismo contará con facultades para emitir normatividad interna y reglamentaria que sea necesaria para el ejercicio de sus actividades, ello genera una autonomía jurídica, que busca dotarse de elementos normativos que para el mejor desempeño de sus funciones, con ello, podrá desarrollar procesos internos ágiles para las resoluciones y determinaciones que en la materia genere.—II.1). Los párrafos segundo y tercero del inciso B) del artículo 6o. de la Constitución establecen expresamente la referencia a que el organismo debe ceñir su actuar a la ley general respectiva, asimismo en el párrafo segundo establece los principios rectores del funcionamiento del organismo: 'Este organismo se registrará por la ley federal en materia de transparencia y acceso





a la información, la cual deberá ajustarse a lo previsto en la ley general en materia de acceso a la información pública que emita el Congreso de la Unión.—En su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.—Se consideró necesario incorporar un párrafo en el cual se establezca de manera puntual que **existirán dos tipos de leyes** que regularán tanto el procedimiento de acceso a la información, así como el procedimiento del organismo garante; ello toda vez que en el ámbito federal se constituirán dos leyes: una federal que será la que rijan las actividades del órgano garante federal, y una general que normará y unificará los procedimientos en todos los organismos garantes de los Estados y el Distrito Federal ... Respecto al principio de legalidad, debemos tomar en cuenta que se **dotará al organismo de definitividad e inatacabilidad en sus resoluciones**, lo que implica una gran responsabilidad, ya que aquellos actos que genere deben estar perfectamente investidos de legalidad; es decir, la actuación de la autoridad encargada de transparencia y acceso a la información pública, debe conducirse completamente apegada a derecho, lo que impactará en sus resoluciones, debiendo prever el contar con personal altamente calificado, que maneje el derecho que impregne de legalidad las determinaciones y resoluciones del organismo, lo que buscará generar una institución sólida y confiable, que con sus criterios se pueda trascender a las determinaciones de los organismos autónomos en las entidades federativas y el Distrito Federal.—**En relación al principio de independencia**, la configuración de los órganos garantes, **incluyen una autonomía constitucional**, ello garantiza la independencia que existe entre el Ejecutivo Federal y el órgano encargado de solicitar y entregar información pública gubernamental, **actualmente el órgano encargado de dicha tarea cuenta con una independencia subjetiva, pues de facto sigue siendo un órgano integrante de la administración pública federal**, como lo señala el actual artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. **Con la reforma constitucional que se propone, se garantizará su independencia al conformarse en un órgano plenamente autónomo, con lo que se garantiza la no dependencia del Ejecutivo Federal**.—El principio de imparcialidad se encuentra íntimamente ligado al principio de independencia, ya que **con la autonomía constitucional del Poder Ejecutivo, se garantiza que las determinaciones sean completamente imparciales**, en el cual se deben valorar los principios que rigen el derecho al acceso a la información pública, y aquella información con que cuentan



las dependencias del Ejecutivo Federal o de cualquier otro sujeto obligado, lo que impacta en resoluciones dotadas de plena imparcialidad. ..."

Dictamen del que se puede advertir que, con la modificación del artículo 6o. constitucional, se pretendió crear al organismo encargado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como un **ente autónomo**, especializado e imparcial, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, así como con facultades para emitir la normatividad interna y reglamentaria que fuera necesaria para el ejercicio de sus actividades.

De igual manera, se estimó que dicho organismo debería ceñir su actuar a las leyes generales y federales respectivas, que regularían tanto el procedimiento de acceso a la información, como el procedimiento del organismo garante.

Por último, se expuso que, en virtud de que en ese momento el instituto de transparencia contaba con una independencia subjetiva, pues de facto **era un órgano integrante de la administración pública federal** de acuerdo con el entonces vigente artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; **la reforma constitucional propuesta garantizaría su independencia al conformarse en un órgano plenamente autónomo**, al no depender del Ejecutivo Federal.

Una vez precisado lo anterior, esta Primera Sala considera pertinente, establecer el marco constitucional y legal del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para lo cual, se transcribe el contenido de los artículos 17, párrafos segundo y séptimo, y 73, fracción XXIX-H, primer y segundo párrafos, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que disponen:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

**"Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.



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

"...

**"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."**

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

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

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

**"XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

**"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares"**

### **Ley Orgánica del Tribunal Federal DE Justicia Administrativa**

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. ..."

**"Artículo 3.** El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:



**"I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;**

"II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

"IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

"VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;



"VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

"IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

"X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

**"XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;**

"XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

"XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;



"XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

"XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

"XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

"XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y,

"XIX. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del tribunal.

"Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

"El tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."

**"Artículo 2o.** El juicio contencioso administrativo federal, **procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**



**"Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos,** cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

"Las autoridades de la administración pública federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley."

Como se advierte, el artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso jurisdiccional, como derecho de toda persona ante la prohibición de hacerse justicia por sí mismo, consignando como atributos propios de la administración de justicia, además de su gratuidad, el que las resoluciones de los tribunales sean prontas, es decir, dictadas dentro de los plazos razonables fijados en la ley; imparciales, o sea, ajustándose a derecho en su dictado y considerando en el proceso el principio de igualdad de las partes; y completas, lo que significa no sólo que debe decidirse sobre la totalidad de las peticiones de las partes, sino además que la administración de justicia sea integral, es decir, en todo el ámbito nacional, sea federal o local, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones al señalarse en su séptimo párrafo que **las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.**

Por su parte, del numeral 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se advierte que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en ejercicio de su facultad legislativa, el cual, estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y **tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

Por último, se indica que el tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que ahí se indican, entre otros, como los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; así como los dictados



por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley última que apunta a su vez, que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Ahora bien, para una mejor comprensión de las atribuciones de dichos tribunales, se considera pertinente realizar un análisis de su evolución histórica; para lo cual, resulta de especial relevancia precisar que los tribunales administrativos adquirieron rango constitucional en virtud de la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, que quedó redactado de la siguiente forma:

**"Artículo 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o **contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.**"

De la Norma Suprema transcrita se desprende que mediante ley federal se podrían crear tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa, que tendrían





a su cargo dirimir conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares, lo que significa que ejercerían su jurisdicción únicamente dentro del ámbito administrativo, tal como se precisó en el dictamen de la Cámara de Origen del quince de noviembre de mil novecientos sesenta y seis, que dice:

"Del examen de los antecedentes históricos del Tribunal Fiscal de la Federación aparece que fue creado en la Ley de Justicia Fiscal expedida el 27 de agosto de 1936 por el presidente Lázaro Cárdenas en uso de facultades extraordinarias en materia hacendaria. En el informe rendido por el propio presidente ante el Congreso de la Unión, el primero de septiembre de 1936, manifestó que entre las principales leyes en materia hacendaria promulgadas en el curso de ese año, se encontraba 'la que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a la organización de los servicios de la justicia fiscal, con el objeto de proteger los derechos particulares lesionados por resoluciones ilícitas'.—Sin embargo, en la exposición de motivos de aquella ley, yendo más allá de lo dicho por el presidente de la República, se afirma que la ley 'representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autonomía —tanto por lo que hace a facultades como a forma de proceder y a su situación orgánica— que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos'. En otros términos, la ley no se limitaba a la protección de los derechos particulares, sino que aspiraba al control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y entrañaba también el propósito de iniciar un sistema de tribunales administrativos autónomos.—En el artículo 1o. se declaró que el tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa. No se estableció ningún recurso ordinario contra sus fallos; por el contrario, en el artículo 54 se previno que tendrían fuerza de cosa juzgada.—Es claro que, de todas maneras, los particulares tuvieron y deben tener siempre a mano el juicio de amparo para reclamar las resoluciones definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación como lo tienen para reclamar todo acto o decisión inconstitucionales del poder público irreparables en la vía ordinaria.—La ley de 1936 fue derogada por el artículo 2o. transitorio del Código Fiscal de la Federación, decretado por el Congreso de la Unión en diciembre de 1938; pero en el título cuarto del nuevo código, se reprodujeron sustancialmente las disposiciones de la ley derogada. No se dijo expresamente que se creaba el tribunal fiscal. Simplemente se le tuvo por existente



como un hecho consumado.—Así las cosas, por decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, reformado el 30 de diciembre de 1949, se creó un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, siendo de advertir que poco antes, más exactamente el 16 del citado mes de diciembre de 1946, por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes, fue adicionada la fracción I del artículo 104 de la Constitución, en el sentido de que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias judiciales de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. El texto de esa adición sigue vigente y es el que ahora se trata de modificar.—Justo es reconocer que el Tribunal Fiscal de la Federación ha prestado servicios valiosos en la dilucidación de los conflictos de carácter fiscal entre las autoridades hacendarias y los particulares, ya que, de ese modo, llegan al conocimiento de la Suprema Corte en revisión, depurados desde el punto de vista jurídico, sustancial y procesal, independientemente del acierto definitivo de las resoluciones respectivas.—Ese tribunal ejerce funciones jurisdiccionales en la fase contenciosa del procedimiento fiscal, dentro del ámbito administrativo, y sus fallos, según el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación tienen fuerza de cosa juzgada. Sin embargo, aunque los fallos de ese tribunal tienen ese carácter, según el precepto indicado, la verdad es que la autoridad demandada, más allá de la esfera administrativa, puede recurrirlos en revisión ante la Suprema Corte o negarse expresa o tácitamente a cumplirlos. El tribunal fiscal carece de imperio para hacer cumplir sus resoluciones porque se dice que es un simple tribunal de anulación. El particular tiene que acudir al juicio de amparo indirecto para obligar a la autoridad demandada a cumplir el fallo del tribunal fiscal. Si el particular obtiene la protección de la Justicia Federal, la autoridad demandada, y esto acontece con frecuencia, puede todavía interponer revisión contra las sentencias del Juez de Distrito ante la Sala Administrativa de la Suprema Corte.—Como se ve, el actual procedimiento relativo a los litigios de carácter fiscal ante el tribunal tantas veces mencionado, abunda en trámites y dilaciones manifiestamente contrarios al principio de una pronta y expedita administración de justicia.—Desde otro punto de vista, conviene precisar que los juicios en que la Federación esté interesada y respecto de los cuales el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 y la iniciativa crean un recurso,



son, evidentemente, de dos clases distintas.—El recurso concedido contra sentencias de segunda instancia no puede proceder sino en aquellos juicios seguidos ante los Tribunales de Justicia en los que la Federación interviene como sujeto de derecho privado, como entidad civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, y no como titular de la soberanía y depositaria del poder público. Son juicios de los que conocen en primera instancia los Jueces de Distrito y en la segunda los Tribunales Unitarios de Circuito.—Siendo esto así, le asiste el derecho de reclamar en vía de amparo directo las sentencias de segunda instancia dictadas por tribunales judiciales, según lo ha reconocido justificadamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La tesis jurisprudencial sustentada a este respecto por la Segunda Sala de la Suprema Corte, publicada bajo el número 87 en el último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* (Tercera Parte, páginas 108 y 109), está concebida así: 'El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas; como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones basta en aptitud de usar de todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles para la defensa de unos y otros, entre ellos, el juicio de amparo ...'.—Reconocido, en consecuencia, el derecho del Estado de reclamar en amparo las sentencias de segunda instancia dictadas por tribunales judiciales, no hay razón ni necesidad de mantener un recurso de revisión que viene a ser una tercera instancia.—Sin embargo, para que el derecho de la Federación, de reclamar en amparo directo las sentencias de segunda instancia de que se trata, no descansa solamente en un criterio jurisprudencial susceptible de variación, sino en disposición expresa de la ley, es menester, y así lo proponen estas comisiones, que se establezca claramente que, en los juicios civiles del orden federal, las sentencias dictadas en apelación podrán ser reclamadas en amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia por la parte que se estime agraviada, incluso por la Federación, si ésta es parte en el juicio, en defensa de sus intereses patrimoniales y como sujeto de derecho privado. Pero es más adecuado que tal disposición sea incluida como parte final del inciso c) de la fracción V del artículo 107 que trata precisamente de los amparos directos ante la Suprema Corte.—En cuanto al recurso



de revisión contra sentencias definitivas dictadas por tribunales administrativos federales, tal como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, ya se han hecho notar sus resultados poco eficaces y las dilaciones que presenta en la actualidad, aparte de que constituye prácticamente una tercera instancia, si se recuerdan las fases oficiosa y contenciosa de las controversias entre las autoridades exactoras y los particulares. Por tales motivos se estima útil no la total supresión de la revisión fiscal, pero sí una conveniente restricción de los casos de su procedencia.— De todo lo anteriormente expuesto, estas comisiones deducen y plantean ante vuestra soberanía las siguientes consideraciones: Primera. En el procedimiento contencioso-administrativo, la autoridad administrativa, en aras de la equidad y por respeto a las garantías de los gobernados, admite discutir la legalidad de sus decisiones y actos dentro de la misma esfera administrativa antes de llegar a una controversia ante la autoridad judicial.—Segunda. La creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, como primer paso para instituir un sistema de tribunales administrativos destinados a controlar internamente la legalidad de los actos de la administración activa, aparte el debate que suscita la constitucionalidad con que fue establecido ese tribunal, es, sin duda, la expresión de un propósito en favor de la seguridad jurídica, congruente con el programa de justicia social de la revolución.—Tercera. En esas condiciones, si no se encuentra en ninguna de las fracciones del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una facultad expresa de la que emane una facultad implícita para la creación de tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa, y si la reforma de diciembre de 1946 que adicionó la fracción I del artículo 104 entraña, por interpretación extensiva, tal facultad, ello constituye una conquista que no debe desvirtuarse y, por el contrario, debe consolidarse en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104.—Cuarta. En mérito de las consideraciones anteriores se sugiere que la reforma consiste en que en el nuevo párrafo se establezca, de una manera expresa, sin que requiera dudas ni interpretaciones, que las leyes federales podrán instituir tribunales administrativos que tengan a su cargo dirimir, en vía contenciosa administrativa, las cuestiones que se susciten entre la administración pública y los particulares, instituyendo normas para su organización, su competencia, el procedimiento que deberán observar y los recursos que se estimen conducentes contra sus resoluciones, dentro de la misma esfera administrativa.—Quinta. Como consecuencia de la creación de los recursos ordinarios que deben desarrollarse dentro de la misma



jurisdicción contenciosa-administrativa, se restringe el ámbito de procedencia de la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, en forma de que la revisión ante ese Alto Tribunal contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo procederá solamente en los casos excepcionales que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones no sean impugnables mediante el recurso ordinario dentro de la propia jurisdicción contenciosa-administrativa. Obviamente, para el señalamiento de esos casos de excepción, las leyes atenderán a la importancia y trascendencia que para el interés nacional impliquen los negocios respectivos de que emanen las controversias ..."

Debe destacarse que la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, que entró en vigor en octubre de mil novecientos sesenta y ocho, introdujo factores de gran importancia en esta materia, pues constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación, que se creó por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de mil novecientos treinta y seis, se discutió la constitucionalidad de este organismo, por considerar, un sector de la doctrina, que invadía la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal.

De igual forma, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó la fracción I-B, del artículo 104 y la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, para prever qué órgano sería el encargado de expedir las leyes que instituyeran a esos tribunales contenciosos administrativos. Los artículos adicionados quedaron redactados de la siguiente forma:

**"Artículo 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"...

**"I-B.** De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de



circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno."

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

"...

**"XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, **que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal** o del Distrito Federal **y los particulares**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Lo anterior pone de relieve que en dicha **reforma se estableció claramente** que los tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa conocerían de los litigios suscitados entre la **administración pública federal y los particulares**, ya que en virtud de la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, publicada **el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, se derogó la mención que se hacía "del Distrito Federal"**.

En el año dos mil seis se efectuó una modificación a la fracción XXIX-H para agregar –únicamente– la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determinara la ley, en los siguientes términos:

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

"...

**"XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públi-



cos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones."

La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana culminó en dos mil quince, cuando se realizaron modificaciones y se erigió como tal al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le dotó de plena autonomía para dictar sus fallos y, de manera expresa, se señaló que tendría a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; asimismo, se determinó que sería el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determinara como graves y a los particulares que participaran en actos vinculados con dichas responsabilidades, precepto que rige en **la actualidad** y es el siguiente:

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

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

**"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, 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 federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.



"La Sala Superior del tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

"Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

"Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley."

De lo anterior se advierte, que la Constitución Federal establece claramente que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa **será únicamente para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

En ese sentido, sus competencias establecidas en las leyes federales deben entenderse sobre la base de tales conflictos, es decir, si bien tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se precisan en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, destacadamente los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; así como los dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. **Lo cierto es, que conocerá de esos asuntos siempre y cuando se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

En ese orden de ideas, **para conocer qué es la administración pública federal y, por ende, definir el ámbito de competencia del Tribunal Federal de Jus-**





ticia Administrativa, debe atenderse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que lo contempla, la cual, en la parte que interesa dispone:

## **"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

### **"Título primero**

#### **"De la administración pública federal**

### **"Capítulo único**

#### **"De la administración pública federal**

**"Artículo 1.** La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

**"La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la administración pública centralizada.**

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

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

"I. Secretarías de Estado;

"II. Consejería Jurídica, y

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

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



"I. Organismos descentralizados;

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

"III. Fideicomisos."

De las disposiciones transcritas se advierte que la administración pública federal está integrada por la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal; por tanto, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a que alude el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, **se acota** a dirimir los conflictos suscitados entre dicha administración pública federal y los particulares, **excluyendo así los conflictos suscitados entre los otros Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos y, los particulares.**

En efecto, al resolverse el **amparo directo en revisión 555/2012**,<sup>38</sup> se explicó que de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, se desprende como *ratio iuris*, la de establecer tribunales de lo contencioso-administrativo que diriman las controversias entre la administración pública federal y los gobernados.

Lo cual implica que la Carta Magna **establece una limitante** al legislador ordinario en cuanto a que el ámbito de actuación de los tribunales de lo contencioso administrativo no puede comprender, es decir, **excluye a los órganos del Estado que no integren o sean parte de la administración pública federal**, cuya conformación se encuentra precisada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así, *–se dijo–* el Congreso de la Unión **no podrá otorgar competencia a los tribunales contencioso administrativos para dirimir las controversias que**

<sup>38</sup> Resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte el 30 de mayo de 2012. A pesar de que el asunto se trate de un análisis de la fracción XXXIX-H (sic) previo a la reforma que sufrió en 2015; lo cierto es, que el precedente **puede retomarse por esta Primera Sala** debido a que la consideración medular tocante a que el tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, sigue siendo la misma.



**se susciten entre los particulares** y los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión; o entre aquéllos **y los órganos constitucionales autónomos** e, incluso, el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Federal, quien si bien encabeza la administración pública federal, no forma parte integrante de ella, como se desprende de la ley mencionada.

Dicho de otro modo, lo que **implica es que el legislador no podrá fijar una competencia diversa a la establecida constitucionalmente.**

Situación que, incluso, se puede evidenciar con la postura que fijó la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de tesis 27/2006-SS**, en la que esencialmente sostuvo que en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, la competencia de los tribunales de jurisdicción contencioso administrativa se acota a dirimir los conflictos suscitados entre la administración pública federal y los particulares, sin incluir a otros Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial) ni, en consecuencia, a los órganos constitucionales autónomos.

Del criterio mencionado derivó la jurisprudencia 2a./J. 49/2006,<sup>39</sup> de rubro y texto siguientes:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS. De las disposiciones contenidas en el Título Segundo, Capítulo II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que los medios de defensa ordinarios previstos en su artículo 25, entre ellos, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son inaplicables tratándose de resoluciones del órgano de control de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que impone sanciones a sus servidores públicos por faltar a las obligaciones establecidas en el artículo 8o. de la referida ley, ya que el diverso precepto 28 prevé que en

<sup>39</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 285, «con número de registro digital: 175182».



caso de que sea revocada o modificada dicha resolución 'se ordenará a la dependencia o entidad' que restituya al servidor público en el pleno goce de sus derechos, **por lo que es indudable que la procedencia de tal juicio está referida sólo a resoluciones dictadas por órganos de la administración pública federal.** Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que procede el juicio de nulidad contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), también lo es que **no debe interpretarse en forma aislada, sino en relación con el 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que dicho tribunal sólo tiene competencia para dirimir conflictos suscitados entre los órganos de la administración pública federal del Poder Ejecutivo Federal y los particulares, pero no para resolver controversias entre éstos y el presidente de la República, o con los otros Poderes de la Unión.** En atención a lo expuesto, se concluye que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para conocer del juicio promovido contra las resoluciones dictadas por la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por sí o a través de la Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades que impongan sanciones administrativas a sus servidores públicos."

Así, conforme a todo lo expuesto y establecido el marco constitucional y legal que priva respecto del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se hace evidente la esfera de facultades y al ámbito de competencias que cada uno de ellos tiene, ya que mientras al aquí actor la Constitución Federal le confiere la facultad de ser garante en torno a los derechos de acceso a la información y, la protección de datos personales y establece que sus resoluciones son **vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados;** al Tribunal Contencioso Administrativo, **únicamente**, se le confiere competencia para dirimir las controversias suscitadas entre la **administración pública federal** –centralizada o paraestatal– y los particulares. Con lo que se hace evidente que **la revisión de los actos emitidos por ese órgano constitucional autónomo escapa de su competencia.**



De ahí lo **fundado de los conceptos de invalidez** planteados por el instituto de transparencia actor.

Por lo que **se concluye** que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haber determinado en la resolución dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el uno de julio de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5 (acto impugnado) que es competente para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular, en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; **violó el principio de autonomía e independencia previstos en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal**; al invadir la esfera de competencia que constitucional y legalmente le fueron conferidas al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y excedió su esfera de competencias precisadas en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Norma Fundamental, por lo que deviene de inconstitucional.

No es óbice para esta Primera Sala que, si bien, esta cuestión **deriva de un vicio** de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento, que prevén que contra las resoluciones del instituto los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,<sup>40</sup> los cuales no han sido reformados desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez y el veintiuno de diciembre de dos mil once respectivamente, siendo que mediante reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se le consideró como un órgano constitucional autónomo fuera de la administración pública federal, pero que su constitucionalidad **no fue** posible analizar en esta controversia constitucional dado que

<sup>40</sup> **Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.**

**"Artículo 56.** Contra las resoluciones del instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

**Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares**

**"Artículo 138.** En contra de la resolución al procedimiento de verificación, se podrá interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."



la resolución de uno de julio de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5 (acto impugnado), no fue el primer acto de aplicación de las normas impugnadas que prevén dicha procedencia.

Lo cierto es, que **esta Primera Sala estima** que la posibilidad de que sea el tribunal administrativo quien conozca de las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, torna inconstitucional el acto impugnado con la consecuente afectación a su autonomía e independencia como órgano constitucional autónomo en términos del artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Con base en lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez** de la resolución dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el uno de julio de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, que confirma la competencia del órgano jurisdiccional para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular, en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Así, al haber resultado **fundado** el argumento hecho valer por la parte actora, relativo a la violación del artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, resulta **innecesario** el estudio de los restantes planteamientos de invalidez.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis del Tribunal Pleno número P./J. 100/99,<sup>41</sup> de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>41</sup> **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, «con número de registro digital: 193258». **De texto:** "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."



SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI, 42 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de invalidez del acto impugnado surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 138 de su reglamento.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de la resolución dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el uno de julio de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación que derivó del juicio contencioso número 6492/19-17-03-5, que confirma la competencia del órgano jurisdiccional para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular, en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, conforme a lo previsto en el **último considerando** de la presente controversia constitucional.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los 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.

Este sentencia se publicó el viernes 8 de octubre de 2021 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. 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.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA IMPUGNACIÓN (SENTENCIA INTERLOCUTORIA DE TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE EMITIDA POR LA DÉCIMA SEGUNDA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL JUICIO DE NULIDAD 2351/19-17-12-9).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO INSTITUTO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LA LEGITIMACIÓN PASIVA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON PLENA JURISDICCIÓN PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA CORRESPONDE A SU PRESIDENTE.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA QUE ADUCE SU FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL HABER SIDO ÉSTE QUIEN EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO EN USO DE SUS FACULTADES AUTÓNOMAS (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SEGUNDA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL**





**VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 2351/19-17-12-9).**

**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL.**

**IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.**

**X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**XI. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. FACULTADES Y MARCO CONSTITUCIONAL QUE LO RIGEN.**

**XII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU COMPETENCIA SE ACOTA ÚNICAMENTE PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS PARTICULARES, EXCLUYENDO ASÍ LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE LOS OTROS PODERES DE LA UNIÓN Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LOS PARTICULARES.**

**XIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU CREACIÓN SE JUSTIFICA EN LA NECESIDAD DE ESTABLECER ORGANISMOS ESPECIALIZADOS PARA EJERCER UNA FUNCIÓN PROPIA DEL ESTADO CON AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA.**



**XIV. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. SU CREACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.**

**XV. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO ESPECIALIZADO E IMPARCIAL, 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, CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES PARA ÉSTOS.**

**XVI. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA REVISAR LOS ACTOS EMITIDOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SEGUNDA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 2351/19-17-12-9).**

**XVII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIAS DE INVALIDEZ QUE SURTIERON EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA DÉCIMA SEGUNDA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 2351/19-17-12-9).**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 347/2019. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 11 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y OMAR CRUZ CAMACHO.



Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día once de noviembre de dos mil veinte, en el que emite la siguiente:

## **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 347/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en la que se impugnan la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9 y la sentencia interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve, por la que el mismo órgano declaró infundado el recurso de reclamación interpuesto por el instituto en contra de la admisión del juicio de nulidad.

La cuestión a resolver en este asunto consiste en determinar si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en sus facultades al conocer y resolver un juicio de nulidad promovido en contra de una determinación dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales dentro de un procedimiento de verificación, afectando con ello las competencias del órgano constitucional autónomo y las garantías institucionales establecidas en su favor.

### **I. Antecedentes**

1. El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, el representante legal de una sociedad mercantil, que tiene por objeto la realización de estudios de investigación médica, economía de la salud, nutrición y bioequivalencia y otras áreas médicas, presentó una solicitud de inicio de procedimiento de verificación ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) respecto de hechos que consideró constituirían un incumplimiento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.<sup>1</sup> En su escrito, afirmó

<sup>1</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, anexo 2 de la demanda, fojas 1-12 (solicitud de inicio de procedimiento de verificación).



que una de las accionistas de la sociedad sustrajo documentos de su propiedad que contenían expedientes clínicos, estudios médicos, datos personales de clientes y tratamientos médicos, y los entregó a otra sociedad.

2. Con motivo de la denuncia anterior, el INAI formó el expediente INAI.3S.04.02-398/2018. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, el INAI emitió el oficio INAI/SPDP/DGIVSP/7858/18, en el que determinó que no procedía iniciar la investigación para determinar si se incumplieron las disposiciones de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, su reglamento o el resto de la normativa aplicable.<sup>2</sup> Argumentó que no podría pronunciarse sobre el fondo de la denuncia, puesto que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares únicamente tutela los datos personales de las personas físicas, no los de las personas morales como la solicitante.

3. El veintiocho de enero de dos mil diecinueve, el representante legal de la sociedad solicitante promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra del oficio por el que el INAI determinó no iniciar la investigación.<sup>3</sup> En un auto emitido el primero de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa admitió a trámite la demanda del juicio de nulidad, al que le correspondió el número de registro 2351/19-17-12-9.<sup>4</sup>

4. En contra de este auto admisorio, el INAI interpuso recurso de reclamación.<sup>5</sup> Argumentó, medularmente, que no se debió haber admitido a trámite la demanda, ya que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no es compe-

<sup>2</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, anexo 2 de la demanda, fojas 15-17 (oficio INAI/SPDP/DGIVSP/7858/18).

<sup>3</sup> Cuaderno de pruebas aportadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su escrito número 006173 de la controversia constitucional 347/2019, fojas 1-10 (demanda del juicio de nulidad).

<sup>4</sup> Cuaderno de pruebas aportadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su escrito número 006173 de la controversia constitucional 347/2019, fojas 43-44 (auto admisorio del juicio de nulidad).

<sup>5</sup> Cuaderno de pruebas aportadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su escrito número 006173 de la controversia constitucional 347/2019, fojas 50-63 (recurso de reclamación en contra del auto admisorio del juicio de nulidad).



tente para revisar la validez de las determinaciones del INAI emitidas en procedimientos de verificación. En la sentencia interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve, la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinó confirmar el auto recurrido.<sup>6</sup>

5. El veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia definitiva en el juicio de nulidad, en la que declaró la nulidad del oficio impugnado.<sup>7</sup> Fundó su competencia para resolver el juicio de nulidad en los artículos 3, fracción XIX y 36, fracción VIII, de su ley orgánica, así como el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que, en su opinión, faculta a los particulares a promover el juicio de nulidad en contra de las resoluciones que dicta el INAI en todos los procedimientos previstos en esa ley, incluyendo los procedimientos de verificación.

## II. Promoción y trámite de la controversia constitucional

6. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del INAI, promovió controversia constitucional en la que señaló como actos impugnados la sentencia definitiva dictada el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9, así como la interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve, por la que esa Sala declaró infundado el recurso de reclamación que interpuso el INAI en contra de la admisión del juicio.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Cuaderno de pruebas aportadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su escrito número 006173 de la controversia constitucional 347/2019, fojas 257-264 (sentencia interlocutoria por la que se resuelve el recurso de reclamación en el expediente 2351/19-17-12-9).

<sup>7</sup> Cuaderno de pruebas aportadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su escrito número 006173 de la controversia constitucional 347/2019, fojas 275-286 (sentencia definitiva del juicio de nulidad 2351/19-17-12-9).

<sup>8</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, fojas 1-56 (demanda de la controversia constitucional).



**7. Preceptos constitucionales violados.** El INAI argumentó que los actos impugnados violan los artículos 6, apartado A, fracciones II, III, IV y VIII, 14, 16, 49 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**8. Resumen de los conceptos de invalidez.** En contra de los actos impugnados, el INAI formula los siguientes conceptos de invalidez:

**8.1 Primer concepto de invalidez. Violación de la garantía institucional de autonomía.** El INAI argumenta que el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, establece que los órganos responsables de garantizar y proteger los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, tanto en posesión de sujetos obligados como de particulares,<sup>9</sup> deben ser autónomos. Sostiene que la autonomía de un órgano es una garantía institucional para impedir que otros Poderes públicos interfieran en sus atribuciones, en violación de la división de poderes.

El INAI alega que la autonomía que establece en su favor este artículo conlleva la posibilidad de emitir su propia regulación, el ser la máxima autoridad en la materia de protección de datos personales en sede administrativa, debido a su especialidad, y la existencia de un régimen de cooperación y de coordinación con otros Poderes, entes y organismos, en contraste con uno de subordinación. De lo anterior, el INAI infiere que las decisiones que tome dentro de su ámbito de competencia no pueden ser revisadas o revocadas por otros entes, Poderes u órganos, al menos en sede administrativa. Reconoce que el INAI debe acatar resoluciones de otros órganos del Estado, como el Poder Judicial de la Federación, pero argumenta que para ello es necesario que éstas deriven del ejercicio de sus competencias constitucionales.

El INAI afirma que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa violó su garantía institucional de autonomía, pues revisó e invalidó una resolución que

<sup>9</sup> Si bien el artículo 6o. de la Constitución Federal no le atribuye al INAI la responsabilidad de garantizar la protección de los datos personales en posesión de particulares, el artículo séptimo transitorio de la reforma en comento establece que, en tanto se crea la instancia responsable de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el INAI ejercerá sus atribuciones.



dictó en la materia de su especialidad sin tener competencia constitucional para ello. Explica que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal limita las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a dirimir las controversias **entre la administración pública federal y los particulares**. Argumenta que la admisión y resolución del juicio de nulidad promovido en contra de una de sus determinaciones no encuadra dentro de esta facultad, ya que desde la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce el INAI es un órgano constitucional autónomo que no forma parte de la administración pública federal.

Para reforzar lo anterior, señala que los ordenamientos que regulan a otros órganos constitucionales autónomos con facultades cuasi-jurisdiccionales establecen expresamente que sus resoluciones únicamente pueden combatirse a través del juicio de amparo ante tribunales del Poder Judicial de la Federación, excluyendo así la posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa revise sus determinaciones. Interpreta lo anterior como un mecanismo para resguardar el carácter autónomo de estos órganos.

**8.2 Segundo concepto de invalidez. Invasión de la esfera de competencias que el INAI tiene atribuida en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.** El INAI reitera que es la máxima autoridad en sede administrativa para la protección de los datos personales en posesión de particulares,<sup>10</sup> por lo que sus resoluciones en la materia no pueden ser revisadas por otro órgano o Poder al que la Constitución no le encomiende esa función.

Argumenta que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al emitir los actos impugnados, analizó en sede administrativa la legalidad de una resolución del INAI en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. Afirma que, con lo anterior, el tribunal sustituyó al INAI en el ejercicio de su facultad como autoridad terminal en materia de legalidad de la protección de datos personales.

<sup>10</sup> Al menos en tanto se determina cuál será la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, en términos del artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce.



**8.3 Tercer concepto de invalidez. Incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.** El INAI sostiene que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fundó su competencia para conocer del juicio de nulidad en los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Alega que estos artículos fueron incorrectamente interpretados y aplicados.

El INAI alega que el tribunal interpretó incorrectamente el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares,<sup>11</sup> pues no lo faculta para revisar las resoluciones dictadas por el INAI dentro de procedimientos de verificación. Ello es así, porque el artículo se encuentra dentro del capítulo relativo al procedimiento de protección de derechos, el cual es distinto e independiente al de verificación. Con base en lo anterior, argumenta que el artículo únicamente faculta al Tribunal Federal de Justicia a revisar la validez de las resoluciones que el INAI dicta dentro de los procedimientos de protección de derechos.

En todo caso, suponiendo que la interpretación del tribunal fuera correcta, alega que este artículo fue expedido en julio de dos mil diez, fecha en la cual el INAI –en ese entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)– todavía formaba parte de la administración pública federal. Sin embargo, con la reforma a la Constitución Federal de siete de febrero de dos mil catorce se transformó al INAI en un órgano constitucional autónomo, con lo que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dejó de tener competencia para revisar la validez de sus resoluciones.

El INAI indica que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionada obligó al Congreso de la Unión a expedir las reformas a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que

<sup>11</sup> **"Artículo 56.** Contra las resoluciones del Instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".





resultaran necesarias para armonizarla al nuevo texto de la Constitución Federal. Sin embargo, indica que el Congreso no cumplió con esta obligación, lo que explica el contenido del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

El INAI argumenta que, ante la contradicción entre el artículo 56 mencionado y la Constitución Federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debió haber inaplicado el artículo de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, por ser de menor jerarquía.

**8.4 Cuarto concepto de invalidez. Violación al artículo segundo transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.** El INAI argumenta que los artículos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados –en específico su artículo 115– permiten advertir la intención de que el único medio de impugnación a disposición de los particulares para combatir las resoluciones del INAI sea el juicio de amparo, con lo que se excluye la facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de revisar estos actos.

Asimismo, indica que el artículo segundo transitorio de esta ley general establece que todas las leyes vigentes en materia de protección de datos personales debían ajustarse a sus disposiciones en un plazo de seis meses y que, de no cumplirse con lo anterior, se podría aplicar directamente esa ley general.

Dado que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares no fue modificada para armonizarla con las disposiciones de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el INAI argumenta que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debió haber aplicado de forma directa la última ley, lo que lo hubiera obligado a concluir que no es competente para revisar la validez de sus resoluciones.

**9. Auto de registro y turno.** Mediante acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte ordenó la formación y el registro del expediente de la controversia constitucional, al que le



correspondió el número 347/2019, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.<sup>12</sup>

**10. Auto de admisión.** Por auto de cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional.<sup>13</sup> Asimismo, por los argumentos hechos valer en el tercer concepto de invalidez sostuvo que, además de la sentencia interlocutoria y la sentencia definitiva dictadas por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debían tenerse como impugnados los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. En consecuencia, tuvo como autoridades demandadas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo Federal y a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y los requirió para que rindieran su contestación de la demanda.<sup>14</sup>

**11. Contestación de la demanda por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.** El veinticuatro de febrero de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa contestó la demanda en representación del tribunal.<sup>15</sup> Reconoció el dictado de la sentencia interlocutoria y la sentencia definitiva que el INAI le atribuyó. Asimismo, expresó los siguientes argumentos:

11.1 El Tribunal Federal de Justicia Administrativa alega que la controversia constitucional no es procedente. En primer lugar, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia de falta de legitimación pasiva, prevista en el artícu-

<sup>12</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, foja 59 (acuerdo de registro y turno de la controversia constitucional).

<sup>13</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, fojas 62-64 (auto admisorio de la controversia constitucional).

<sup>14</sup> En contra de este auto, el presidente de la República interpuso recurso de reclamación, por considerar que no se le tenía que tener como autoridad demandada. A este asunto le correspondió el número 14/2020-CA. El veinte de mayo de dos mil veinte, la Segunda Sala de esta Suprema Corte determinó declarar infundado el recurso de reclamación y confirmar el auto recurrido.

<sup>15</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, fojas 83-123 (contestación de la demanda del Tribunal Federal de Justicia Administrativa).



lo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, puesto que el artículo constitucional únicamente faculta al INAI, como órgano constitucional autónomo, a promover controversia constitucional en contra de otros órganos constitucionales autónomos, el Poder Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión. Sostiene que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no es ni forma parte de un organismo constitucional autónomo, el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión u otro órgano originario del Estado.

11.2 En segundo lugar, argumenta que se actualiza una causal de improcedencia, dado que el INAI impugna resoluciones de carácter jurisdiccional y la Suprema Corte ha establecido que la controversia constitucional no procede en contra de éstas. Cita las tesis jurisprudenciales 117/2000 y 16/2008, emitidas por el Tribunal Pleno.<sup>16</sup>

11.3 En tercer lugar, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia consistente en no agotar los recursos o medios de defensa disponibles, prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que el INAI no interpuso el recurso de revisión, previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para lograr la revocación de las sentencias impugnadas.

11.4 Ahora bien, como respuesta al **primer concepto de invalidez**, el tribunal argumenta que el hecho de que conozca de los juicios de nulidad que se promueven en contra de las resoluciones del INAI no se traduce en una violación de la autonomía del organismo constitucional autónomo. Sostiene que el

<sup>16</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 117/2000, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088. Tesis jurisprudencial P./J. 16/2008, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815.



solo hecho de que conozca del juicio de nulidad no se traduce en una invasión de las competencias del INAI y que su carácter de órgano constitucional autónomo no lo exime de pertenecer al ordenamiento mexicano, así como de ser una autoridad federal para efectos de que un órgano jurisdiccional con total autonomía pueda juzgarlo.

11.5 En relación con el **segundo concepto de invalidez**, alega que, conforme al artículo 6o. de la Constitución Federal, el INAI pertenece a la Federación y sus actuaciones están sujetas al control de regularidad previsto en el artículo 16 constitucional, consistente en que todos los actos de autoridad estén debidamente fundados y motivados. Argumenta que el hecho de que el INAI sea un órgano constitucional autónomo no lo exime de ser considerado, para efectos de la sustanciación de juicios que se lleven en su contra, como una autoridad de la administración pública federal, pues sus actos son administrativos y deben cumplir con las formalidades que prevé la ley.

11.6 En cuanto al **tercer concepto de invalidez**, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sostiene que sí fundó adecuadamente su competencia para dictar las sentencias impugnadas, ya que el artículo 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa lo faculta para conocer y resolver sobre todos los juicios contenciosos administrativos en los que se impugne algún acto derivado o emitido por alguna autoridad. Reitera que el INAI no agotó los recursos o medios ordinarios y extraordinarios de defensa que procedían en contra de las sentencias impugnadas.

11.7 Por último, como respuesta al **cuarto concepto de invalidez**, argumenta que el análisis de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados no tiene relación con la litis de la controversia constitucional, ni con la sentencia definitiva del juicio de nulidad que fue impugnada. Reitera que la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan facultan al tribunal a conocer y resolver las controversias que se susciten entre los particulares y los entes que forman parte o emiten actos de autoridad de carácter administrativo.

**12. Contestación de la demanda por la Cámara de Senadores.** El veintiocho de febrero de dos mil veinte, la senadora presidenta de la Mesa Directiva



de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión contestó la demanda.<sup>17</sup> En su escrito, argumenta medularmente que fue incorrecto que se le tuviera como autoridad demandada, puesto que no fue señalada como tal por el INAI, y éste impugnó **la indebida interpretación y aplicación** por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, **no los preceptos en sí mismos**. Alega que haber tenido como impugnados a los artículos constituye un exceso de la suplencia de la queja.

**13. Contestación de la demanda por el Poder Ejecutivo Federal.** El dos de marzo de dos mil veinte, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, presentó contestación de la demanda.<sup>18</sup> En ella afirma que fue incorrecto que se le tuviera como autoridad demandada, así como que se tuvieran como impugnados los artículos recién mencionados. Sostiene que el INAI no impugnó el contenido de estos artículos, y más bien se limitó a señalar que fueron aplicados e interpretados de manera incorrecta en las resoluciones impugnadas. Asimismo, alega que se actualizan varias causales de improcedencia en relación con estos artículos.

**14. Contestación de la demanda por parte de la Cámara de Diputados.** El dos de marzo de dos mil veinte, la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados presentó contestación de la demanda.<sup>19</sup> En ella sostiene que se actualizan las causales de improcedencia de promoción extemporánea de la controversia respecto de los artículos que se tuvieron por impugnados y de consentimiento expreso por parte del actor respecto de su aplicación. Además, como respuesta a los conceptos de invalidez, argumenta medularmente que fundó y motivó adecuadamente la aprobación y expedición de los artículos que se tuvieron por impugnados, que la reforma constitucional por la

<sup>17</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, fojas 136-158 (contestación de la demanda de la Cámara de Senadores).

<sup>18</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, fojas 162-177 (contestación de la demanda del presidente de la República).

<sup>19</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, fojas 330-401 (contestación de la demanda de la Cámara de Diputados).



que se instituyó al INAI como órgano constitucional autónomo no modificó la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, y que la procedencia del juicio de nulidad en contra de resoluciones del INAI contribuye a garantizar el derecho de acceso a una justicia efectiva.

**15. Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento.

**16. Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el nueve de octubre de dos mil veinte 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 Federal, en la que el Ministro instructor admitió y tuvo por desahogadas las pruebas aportadas por las partes, abrió el periodo de alegatos, sin que las partes formularan alguno, y puso el expediente en estado de resolución.

**17. Radicación en Sala.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, el diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte acordó remitir el expediente a esta Primera Sala para su radicación y resolución.

**18. Avocamiento.** Por su parte, el veintiuno de octubre de dos mil veinte, el presidente de esta Primera Sala emitió un acuerdo en el que determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y ordenó que se enviaran nuevamente los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

### III. Competencia

**19.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, dado que se trata de un conflicto competencial entre el INAI, en su ca-



rácter de órgano constitucional autónomo, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>20</sup>

#### IV. Precisión de los actos impugnados

**20.** Esta Primera Sala considera necesario precisar cuáles son los actos y normas cuya constitucionalidad es susceptible de analizarse en esta controversia, conforme al artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria.<sup>21</sup>

**21.** En el auto admisorio, el Ministro instructor tuvo como actos impugnados a los que señaló el INAI en la parte inicial de su demanda, es decir, a la sentencia definitiva dictada el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9 y la sentencia interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve por la que la misma Sala declaró infundado el recurso de reclamación interpuesto por el INAI en contra de la admisión del juicio de nulidad. Adicionalmente, en forma preventiva o precautoria, tuvo como normas impugnadas los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, así como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo Federal y a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, pues consideró que el INAI demandó su inconstitucionalidad en su tercer concepto de invalidez.

**22.** De un análisis exhaustivo de la demanda propio de la sentencia definitiva, esta Primera Sala concluye que estas normas no deben tenerse como impugnadas en la controversia constitucional y, por lo tanto, no debe tenerse como autoridades demandadas al Ejecutivo Federal y a las Cámaras del Congreso de la Unión. Ello es así, porque lo que el INAI plantea en su tercer concep-

<sup>20</sup> En el apartado IV (precisión de los actos impugnados) se expondrán las razones por las que no se tendrán como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo Federal y a las Cámaras del Congreso de la Unión.

<sup>21</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



to de invalidez es que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa **interpretó y aplicó incorrectamente** los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, sin expresar una causa de pedir en el sentido de que sean declarados inconstitucionales.

**23.** El artículo 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa prevé que el tribunal conocerá de los juicios contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que otras leyes señalen como de su competencia. Con base en este artículo, en las resoluciones el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fundó su competencia en un artículo de una ley distinta a su ley orgánica: el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

**24.** El INAI en ningún lugar de su demanda plantea que sea inconstitucional que el artículo 3 de la ley orgánica del tribunal prevea la posibilidad de que otras leyes le atribuyan competencias. Más bien argumenta que este artículo fue aplicado incorrectamente, porque el artículo 56 no puede servir como fundamento de competencia del tribunal en sus resoluciones.

**25.** En lo que se refiere al artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el INAI alega, por un lado, que éste se encuentra en el capítulo relativo al procedimiento de protección de derechos. Así, afirma que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debió haber interpretado que prevé únicamente la procedencia del juicio de nulidad en contra de las resoluciones dictadas en ese procedimiento específico. Por ello, argumenta que fue incorrecto que el tribunal lo considerara un fundamento para revisar las resoluciones que el INAI dicta en los procedimientos de verificación, al ser estos procedimientos distintos e independientes a los de protección de derechos.

**26.** Por otro lado, indica que, en todo caso, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa **debió inaplicar el artículo**, puesto que la Constitución Federal circunscribe la competencia del tribunal a resolver controversias entre particulares y la administración pública federal, lo que excluye la posibilidad de que





resuelva controversias entre los primeros y los órganos constitucionales autónomos como el INAI.

**27.** En otras palabras, el INAI no señala de forma específica como normas impugnadas los artículos 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ni el 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y de la lectura íntegra de sus conceptos de invalidez se concluye que no pide ni pretende que se declare la invalidez de estas normas. Ello se corrobora por el contenido del Acuerdo ACT-PUB/27/11/2019.07, emitido por el Pleno del INAI el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, por el que autorizó e instruyó al director general de Asuntos Jurídicos del INAI a promover la controversia constitucional **contra la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9**, sin haber hecho mención o haber autorizado la impugnación de los artículos mencionados.

**28.** En consecuencia, la cuestión efectivamente planteada por el INAI se limita a que se declare la invalidez de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por esas razones, los artículos no pueden tenerse como impugnados en este procedimiento.<sup>22</sup>

**29.** Conforme a lo anterior, la *litis* de este asunto se circunscribe a determinar si debe declararse la invalidez de la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia

---

<sup>22</sup> Sirven como fundamento de lo anterior las tesis jurisprudenciales emitidas por el Tribunal Pleno P./J. 135/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062; y P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461.



Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9, así como de la sentencia interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve dictada en el recurso de reclamación derivado del juicio de nulidad mencionado, por invadir la esfera competencial y afectar las garantías institucionales que la Constitución Federal prevé a favor del INAI.

## V. Oportunidad

**30.** Conforme al artículo 21, fracción I, en relación con el artículo 3o., ambos de la ley reglamentaria en la materia,<sup>23</sup> el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional en contra de actos es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos su notificación, se haya tenido conocimiento de ellos o su ejecución o el actor se haya ostentado como sabedor de los mismos.

**31.** La sentencia interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reclamación interpuesto por el INAI y se confirmó el auto admisorio del juicio de nulidad 2351/19-17-12-9, fue notificada al actor el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, a través de boletín jurisdiccional.<sup>24</sup> Conforme al artículo 65, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>25</sup> esta notificación surtió efectos

<sup>23</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>24</sup> Cuaderno de pruebas aportadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su escrito número 006173 de la controversia constitucional 347/2019, foja 268 (constancia de notificación).

<sup>25</sup> **Artículo 65.** ...

"La notificación surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquel en que se haya realizado la publicación en el Boletín Jurisdiccional o al día hábil siguiente a aquel en que las partes sean notificadas personalmente en las instalaciones designadas por el tribunal, cuando así proceda, en términos de lo establecido por el artículo 67 de esta ley."



el tercer día hábil siguiente a aquel en el que se realizó la publicación en el boletín jurisdiccional, esto es, el doce de septiembre de dos mil diecinueve.

**32.** En consecuencia, el plazo para la presentación de la demanda en contra de la sentencia interlocutoria transcurrió del **trece de septiembre al veinticinco de octubre**, ambos de dos mil diecinueve.<sup>26</sup> Dado que la demanda de la controversia constitucional fue presentada ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**, debe concluirse que la controversia fue promovida en este punto en forma **extemporánea**.<sup>27</sup>

**33.** Por lo anterior, debe **sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de la sentencia interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve.

**34.** Ahora bien, la sentencia definitiva dictada el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9 fue notificada al INAI el miércoles nueve de octubre de dos mil diecinueve, a través de boletín jurisdiccional.<sup>28</sup> Conforme al artículo 65, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ya citado, esta notificación surtió efectos el tercer día hábil siguiente a aquel en el que se realizó la publicación en el boletín jurisdiccional, esto es, el lunes catorce de octubre de dos mil diecinueve.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Se descuentan los días catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre, así como los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve y veinte de octubre, todos ellos de dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos e inhábiles conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se descuenta el día dieciséis de septiembre de dos mil diecinueve, por ser inhábil conforme al artículo recién citado.

<sup>27</sup> Adicionalmente, debe señalarse que en el acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve por el que el Pleno del INAI instruyó la promoción de la controversia constitucional, no autorizó la impugnación de la sentencia interlocutoria de trece de agosto de dos mil diecinueve, sino sólo la impugnación de la sentencia definitiva del juicio de nulidad de veintisiete de septiembre del mismo año.

<sup>28</sup> Cuaderno de pruebas aportadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su escrito número 006173 de la controversia constitucional 347/2019, foja 290 (constancia de notificación).

<sup>29</sup> Se descuentan los días doce y trece de octubre de dos mil diecinueve, al ser un sábado y domingo. Estos días son inhábiles conforme al artículo 74, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento



35. En consecuencia, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **martes quince de octubre al jueves veintiocho de noviembre**, ambos de dos mil diecinueve.<sup>30</sup> Dado que la demanda de la controversia constitucional fue presentada el **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve**, debe concluirse que la controversia fue promovida en forma **oportuna**.

## VI. Legitimación

36. **Legitimación activa del INAI.** El INAI cuenta con legitimación activa para acudir a esta vía, al ser uno de los entes facultados para ello en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>31</sup>

37. En cuanto a la **representación**, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>32</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para hacerlo en términos de las normas que lo rigen. La demanda fue presentada por Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI,

---

Contencioso Administrativo, así como el artículo primero del Acuerdo por el que se determina el calendario oficial de suspensión de labores correspondiente al año dos mil diecinueve emitido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>30</sup> Se descuentan los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre, así como los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, y veinticuatro de noviembre que fueron sábados y domingos, y el veinte de noviembre, por ser inhábiles conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. También se descuentan los días 1 de noviembre, al haberse suspendido labores en este Alto Tribunal, y el 18 de noviembre, al ser día de descanso obligatorio, de acuerdo con el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>31</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"I) 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."

<sup>32</sup> **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



cargo que acredita con copia certificada de la credencial expedida por el Instituto.<sup>33</sup>

**38.** De conformidad con el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>34</sup> este servidor público está facultado para representar al INAI en todo asunto jurisdiccional y, específicamente, a presentar escrito de demanda en controversia constitucional cuando ello sea aprobado por la mayoría de los comisionados que integran el Pleno del INAI, tal como prevé el artículo 41, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno del INAI emitió un acuerdo por el que aprobó la promoción de la controversia constitucional en contra de la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9.<sup>35</sup>

### **39. Legitimación pasiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

En su contestación de la demanda, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa plantea que debe sobreseerse en la controversia constitucional, ya que no cuenta con legitimación pasiva en este procedimiento. Argumenta que no es un órgano constitucional autónomo, ni forma parte de los Poderes Ejecutivo y de la Federación o cualquier otro órgano originario del Estado. Por ello, sostiene que

<sup>33</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, anexo contenido en la foja 57 (credencial emitida por el INAI del director general de Asuntos Jurídicos).

<sup>34</sup> "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."

<sup>35</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, anexo contenido en la foja 61 Bis (acuerdo del Pleno del INAI por el que se autoriza la promoción de la controversia constitucional).



el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal no faculta al INAI a promover controversia constitucional en su contra.

**40.** Esta Primera Sala considera que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí cuenta con legitimación pasiva en este procedimiento. Es cierto que el artículo 105, fracción I, inciso I), constitucional, únicamente prevé expresamente como autoridades que pueden ser demandadas por el INAI en controversias constitucionales a otros órganos constitucionales autónomos, al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión.<sup>36</sup> Sin embargo, es criterio reiterado del Tribunal Pleno que la legitimación pasiva en la controversia constitucional no debe interpretarse en un sentido estricto, sino más bien en uno amplio o extensivo, al grado de que no se requiere ser uno de los órganos originarios del Estado previstos en el artículo 105, fracción I, constitucional para acudir al procedimiento como parte demandada.<sup>37</sup> Se ha señalado que órganos derivados que no están previstos de manera expresa en el artículo 105, fracción I, de la Constitución pueden comparecer como demandados en la controversia constitucional siempre que tengan autonomía plena, de manera que no puedan considerarse órganos subordinados, pues en esos casos tendría que acudir a la controversia el superior jerárquico.<sup>38</sup>

**41.** El que la interpretación de la legitimación pasiva deba ser amplia o extensiva deriva de la finalidad medular de la controversia constitucional, con-

<sup>36</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"I) 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."

<sup>37</sup> Tesis aislada P. LXXIII/98, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 790.

<sup>38</sup> Este criterio se recoge en la tesis jurisprudencial P./J. 84/2000, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967.



sistente en la tutela de los ámbitos competenciales de los órganos primarios u originarios del Estado previstos directamente en la Constitución. Partir de la premisa de que debe realizarse una interpretación estricta de la legitimación pasiva en la controversia constitucional obstaculizaría la consecución de los objetivos de este medio de control, puesto que dejaría sin tutela una gran cantidad de invasiones y afectaciones de estos ámbitos competenciales originarios y, en última instancia, dificultaría la tutela de la división de Poderes, el federalismo y la supremacía constitucional.

**42.** De los precedentes en los que el Tribunal Pleno ha reconocido legitimación pasiva a órganos no originarios<sup>39</sup> destaca la controversia constitucional 265/2017, en la que se determinó que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos cuenta con legitimación pasiva en la controversia constitucional, a pesar de no estar previsto de manera expresa en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, precisamente porque tiene plena autonomía para emitir sus fallos.<sup>40</sup> Si bien en este asunto la autoridad demandada es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no un tribunal de justicia administrativa local, lo cierto es que aplican las mismas razones del precedente, pues éste también cuenta con plena autonomía, conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, primer

<sup>39</sup> A manera de ejemplo, véanse las tesis jurisprudenciales P./J. 10/2004, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1056; P./J. 15/2008, de rubro: "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN VIRTUD DE QUE EMITE SUS DETERMINACIONES DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1874; y P./J. 52/2008, de rubro: "INSTITUTO COAHUILLENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 962.

<sup>40</sup> Resuelto en sesión de veintinueve de enero de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación pasiva. Los Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.



párrafo, de la Constitución Federal y el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>41</sup>

**43.** Asimismo, esta Primera Sala determinó que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva en estos procedimientos en la controversia constitucional 305/2019, resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte.

**44.** Por todo lo expuesto, debe concluirse que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva para comparecer en la presente controversia constitucional.

**45.** Comparece en **representación** del Tribunal Federal de Justicia Administrativa Rafael Anzures Uribe, quien se ostenta como Magistrado presidente de este tribunal, cargo que acredita con copia certificada del acuerdo por el que el Pleno General de la Sala Superior del tribunal lo designó.<sup>42</sup> El artículo 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa faculta al Magistrado presidente del tribunal para acudir en su representación en este procedimiento.<sup>43</sup>

## VII. Causas de improcedencia

**46.** Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por la autoridad demandada, así como aquellas que advierta de oficio este Alto Tribunal.

<sup>41</sup> **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

**"XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones."

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena."

<sup>42</sup> Cuaderno principal de la controversia constitucional 347/2019, fojas 124-125 (acuerdo por el que se designa al Magistrado Rafael Anzures Uribe como presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

<sup>43</sup> **"Artículo 54.** Son atribuciones del presidente del tribunal, las siguientes:





47. Esta Primera Sala ya estudio en el apartado VI de esta resolución la primera causa de improcedencia planteada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consistente en su falta de legitimación pasiva en la controversia constitucional, y determinó que resulta **infundada**.

48. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa también plantea que se actualiza una causa de improcedencia dado que el acto impugnado es una resolución jurisdiccional.

49. Es cierto que esta Suprema Corte ha determinado que, como regla general, la controversia constitucional no es una vía idónea para combatir resoluciones jurisdiccionales, pues este medio de control no tiene como función servir como una instancia más para revisar la cuestión litigiosa planteada en los juicios.<sup>44</sup> Sin embargo, ha especificado que la controversia procede de manera excepcional contra estas resoluciones cuando la cuestión a examinar es la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, pues en esos casos la resolución de la controversia sí contribuye al objeto para el cual este medio de control se prevé en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.<sup>45</sup>

50. En el caso concreto, el INAI plantea que la sentencia definitiva dictada en el juicio de nulidad se traduce en una violación directa de las competencias

---

"I. Representar al Tribunal, a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades y delegar el ejercicio de esta función en servidores públicos subalternos sin perjuicio de su ejercicio directo, así como atender los recursos de reclamación de responsabilidad patrimonial en contra de las actuaciones atribuidas al propio tribunal. ..."

<sup>44</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 117/2000, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088.

<sup>45</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 16/2008, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815.



que la Constitución Federal prevé a su favor en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, así como una afectación de su garantía institucional de autonomía en el dictado de sus resoluciones en esta materia, con lo que se actualiza el supuesto excepcional de procedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales. En consecuencia, la causa de improcedencia debe declararse **infundada**.

**51.** Por último, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa plantea que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, consistente en no agotar los recursos o medios de defensa que proceden en contra de la sentencia definitiva dictada en el juicio de nulidad. Argumenta que el INAI debió haber interpuesto el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o promovido amparo directo.

**52.** La causa de improcedencia es **infundada**; al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 6/2001, explicó que el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que, tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales, **sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local** que, como consecuencia, produzcan la **transgresión** a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente, en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**53.** En ese orden de ideas, como se indicó, de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que el INAI **alega una violación directa a la Consti-**



**tución Federal**, a saber, en relación con el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, entonces **no estaba obligado** a agotar previamente la vía prevista en el ordenamiento legal para la solución del conflicto, para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional.<sup>46</sup>

**54.** Aunado a que el juicio de amparo no puede ser considerado como un recurso que deba agotarse para darle definitividad a acto alguno; en tanto, se trata de un diverso medio de control constitucional y un juicio extraordinario que tiene una naturaleza y objeto distinto, de manera que no debe agotarse como si se tratara de un recurso ordinario.

**55.** Idénticas consideraciones fueron realizadas en la controversia constitucional 305/2019, resuelta por esta Primera Sala en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte.

**56.** A mayor abundamiento y, con independencia de lo anterior, la causa de improcedencia no podría tenerse por actualizada en el caso concreto, puesto que no resulta claro e inobjetable<sup>47</sup> que el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o el amparo directo resulten procedentes en contra de la sentencia definitiva dictada en el juicio de nulidad que se impugna en esta controversia constitucional.

<sup>46</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 136/2001, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>47</sup> El Tribunal Pleno ha determinado que la actualización de causas de improcedencia en la controversia constitucional debe ser clara e inobjetable en la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, y la tesis jurisprudencial P./J. 50/2004, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 920.



57. En relación con el juicio de amparo, debe tomarse en consideración que su objeto es resolver toda controversia suscitada por la posible violación de derechos humanos derivada de actos u omisiones de la autoridad. Dado que las personas morales oficiales, como el INAI, no son titulares de derechos humanos, como regla general no cuentan con legitimación para promover juicio de amparo. El artículo 7o. de la Ley de Amparo<sup>48</sup> establece que excepcionalmente las personas morales oficiales están legitimadas para promover amparo en contra de normas, actos u omisiones que las afecten en su patrimonio y respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con particulares. De la interpretación de estos supuestos, esta Primera Sala ha determinado que resulta indispensable, para que la autoridad cuente con legitimación en el amparo, que en este no acuda a defender un acto emitido en ejercicio de las funciones públicas que tiene encomendadas.<sup>49</sup>

58. Contrariamente a lo que argumenta el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el INAI no contaba con legitimación para promover juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva impugnada, ya que no se advierte que haya provocado una afectación en el patrimonio del INAI y la relación subyacente es una de supra-subordinación, puesto que en ella se revisó la validez de una determinación dictada por el INAI de forma unilateral y obligatoria en ejercicio de sus funciones públicas.

59. Ahora bien, en lo que se refiere al recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es

<sup>48</sup> **Artículo 7.** La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

"Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes."

<sup>49</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 16/2018 (10a.), emitida por esta Primera Sala, de título y subtítulo: "PERSONA MORAL OFICIAL. CUANDO ES PARTE DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, SIEMPRE Y CUANDO DE LA RELACIÓN SUBYACENTE NO SE ADVIERTA QUE ACUDE A DEFENDER UN ACTO EMITIDO DENTRO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS QUE TIENE ENCOMENDADAS.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 875.



necesario tomar en consideración que esta Suprema Corte ha establecido que su procedencia en contra de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es excepcional, por lo que su improcedencia es la regla general.<sup>50</sup> Los supuestos excepcionales de procedencia están previstos en las fracciones del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Tesis jurisprudencial 2a./J. 127/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de título y subtítulo: "RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA POR VICIOS FORMALES EN SU PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1980. Asimismo, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial P./J. 148/2005, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "REVISIÓN ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 88, INCISO E), DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO POR DECRETO DE CATORCE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, ESTABLECE HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DE ESE RECURSO, Y PARA ACREDITARLAS NO ES SUFICIENTE LA SOLA AFIRMACIÓN DE LA AUTORIDAD RECURRENTE.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 6.

<sup>51</sup> **"Artículo 63.** Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente ... siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.



En el caso, es claro que no se actualizan los supuestos previstos en las fracciones I y III a X, puesto que en la sentencia definitiva impugnada no se resolvió un asunto cuya cuantía exceda tres mil quinientas veces la unidad de medida y actualización (fracción I), no se revisó la validez de una resolución de una autoridad fiscal (fracción III), no se resolvió una cuestión en materia la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (fracción IV), no se resolvió una cuestión en materia de comercio exterior (fracción V), no se resolvió una cuestión en materia de aportaciones de seguridad social (fracción VI), no se declara un derecho a recibir una indemnización, ni se condena al Servicio de Administración Tributaria (fracción VII), no se resuelve sobre la condenación a costas o indemnización previstas en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (fracción VIII), no se resuelve una reclamación prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (fracción IX), y no se inaplica una norma general en ejercicio de control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad (fracción X).

**60.** Por otro lado, la fracción II del artículo en estudio establece que el recurso procede en contra de sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal

---

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

"X. Que en la sentencia se haya declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizado por la Sala, sección o Pleno de la Sala Superior. ..."



de Justicia Administrativa con una cuantía inferior a la señalada en la fracción I o una cuantía indeterminada, siempre que el asunto sea de importancia y trascendencia. Sin embargo, no es claro e inobjetable que el Tribunal Colegiado al que le corresponde el conocimiento del asunto consideraría que éste es de importancia y trascendencia, conforme a su propia política judicial,<sup>52</sup> por lo que no puede tenerse por actualizada la causal de improcedencia, sobre todo si se toma en cuenta la excepcionalidad de la procedencia del recurso.

**61.** Con ello se agotó el análisis de las causas de improcedencia que hizo valer la autoridad demandada, sin que esta Primera Sala advierta otras de oficio en cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>53</sup>

### VIII. Consideraciones y fundamentos

**62.** Esta primera Sala considera que los conceptos de invalidez primero y segundo, analizados de manera conjunta y en suplencia de la deficiencia de la queja, resultan **fundados y suficientes** para declarar la invalidez de la sentencia impugnada. Ello es así, pues se coincide con el promovente en que, conforme a la Constitución Federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de competencias para revisar la validez de las determinaciones que el INAI dicta en los procedimientos de verificación.

**63.** Las facultades que la Constitución Federal le otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa están previstas en su artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal:

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

<sup>52</sup> Cabe mencionar que el artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal establece que en contra de las resoluciones que los Tribunales Colegiados dicten en los recursos de revisión contenciosa administrativa no procede juicio o recurso alguno. En consecuencia, la determinación del Tribunal Colegiado sobre si el asunto es procedente, por ser de importancia y trascendencia, es una determinación firme que no podría ser revisada en una instancia ulterior por un órgano jurisdiccional distinto.

<sup>53</sup> **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...  
"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



"**XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

**"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, 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 federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

"La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

"Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

"Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley."





64. Conforme a la fracción recién transcrita, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para **i)** dirimir las controversias que surjan entre la administración pública federal y los particulares (párrafo segundo),<sup>54</sup> **ii)** imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con estas responsabilidades (párrafo tercero), así como **iii)** imponer indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales (párrafo tercero).

65. El dictado de la sentencia impugnada no se realizó en ejercicio de las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa previstas en el párrafo tercero del artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, e identificadas en el párrafo anterior con los incisos ii) y iii). Ello es así, porque la litis del juicio de nulidad resuelto mediante esta sentencia consistió en establecer si debía declararse la nulidad del oficio del INAI por el que determinó que resultaba improcedente iniciar la investigación dentro del procedimiento de verificación, no en imponer sanciones a servidores públicos o particulares con motivo de responsabilidades administrativas graves, ni en condenar a una persona al pago de una indemnización o sanción pecuniaria por daños y perjuicios a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

66. En otras palabras, mediante el conocimiento y resolución del juicio de nulidad el Tribunal Federal de Justicia Administrativa resolvió una controversia

<sup>54</sup> Esta facultad estaba prevista a favor de los tribunales contenciosos administrativos con anterioridad a la reforma de veintisiete de mayo de dos mil quince, por la que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le convirtió en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El texto de la fracción vigente con anterioridad a la reforma es el siguiente:

"...

**"XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que **tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares**, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones." (énfasis añadido).



entre un particular y el INAI derivada de la emisión de un oficio por parte del Instituto que el particular consideraba ilegal. Este juicio no tenía como objeto determinar responsabilidades administrativas graves ni indemnizar o imponer sanciones por daños o perjuicios al patrimonio público.

**67.** Ahora bien, la sentencia impugnada no se realizó en ejercicio de la facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa prevista en el párrafo segundo del artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, e identificada con el inciso i). Ello es así porque la facultad que este párrafo prevé a favor del tribunal **se circunscribe a resolver las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública federal**, por lo que no lo autoriza a dirimir controversias que se susciten entre particulares y órganos constitucionales autónomos.

**68.** Al respecto, es necesario tomar en consideración que el artículo 90 de la Constitución Federal, previsto en su título tercero, capítulo III, relativo al Poder Ejecutivo, establece que la administración pública federal es centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión.<sup>55</sup> A su vez, los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>56</sup> indican que la administración pública centralizada ejerce sus atribuciones **para**

<sup>55</sup> **"Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

<sup>56</sup> **"Artículo 2.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

"I. Secretarías de Estado;

"II. Consejería Jurídica, y

"III. Órganos reguladores coordinados en materia energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución."



**el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión**, así como que las entidades de la administración pública paraestatal tienen como función **auxiliar al Poder Ejecutivo**. En estos artículos se listan como dependencias de la administración pública centralizada a las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y los órganos reguladores coordinados en materia energética; y como entidades de la administración pública paraestatal a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

**69.** A diferencia de los órganos de la administración pública federal, los órganos constitucionales autónomos no despachan negocios del Poder Ejecutivo o lo auxilian en el cumplimiento de sus competencias constitucionales. Estos órganos están establecidos y configurados directamente en la Constitución Federal, la cual los dota de garantías de autonomía e independencia para el ejercicio de competencias y funciones propias.<sup>57</sup> Es decir, los órganos constitucionales autónomos no forman parte de los Poderes tradicionales del Estado –el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial–, ni dependen o se subordinan a éstos, sino que mantienen con ellos relaciones de coordinación en el ejercicio de facultades propias previstas constitucionalmente.

**70.** En el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrogada,<sup>58</sup> publicada el once de junio de dos

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

**"I.** Organismos descentralizados;

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

**"III.** Fideicomisos."

<sup>57</sup> Véanse las siguientes tesis emitidas por el Tribunal Pleno: tesis P./J. 20/2007, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647 y tesis P./J. 12/2008, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871.

<sup>58</sup> **"Artículo 33.** El Instituto es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la



mil dos, se previó por primera vez la existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante IFAI) como un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. El IFAI fue creado mediante decreto presidencial de veinticuatro de diciembre de dos mil dos. En el artículo 1 de este decreto<sup>59</sup> se establece que el IFAI era un organismo descentralizado, no sectorizado, por lo que debe concluirse que en ese entonces formaba parte de la administración pública federal paraestatal.

71. Sin embargo, mediante la reforma de siete de febrero de dos mil catorce al artículo 6o. de la Constitución Federal, el IFAI fue transformado en un órgano constitucional autónomo. El carácter de órgano constitucional autónomo del INAI ha sido reconocido por esta Suprema Corte en el amparo en revisión 661/2014<sup>60</sup> y el amparo en revisión 453/2015,<sup>61</sup> entre otros asuntos. En lo que resulta relevante para este asunto, el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal prevé lo siguiente:

**"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: ...

**"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

---

información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades."

<sup>59</sup> **"Artículo 1.** El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México."

<sup>60</sup> Amparo en revisión 661/2014, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández, párrafo 88.

<sup>61</sup> Amparo en revisión 453/2015, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, párrafo 83.



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.

"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.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.



"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."

**72.** Este artículo constitucional le otorga al INAI, en su carácter de órgano garante de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales,<sup>62</sup> plena autonomía técnica y de gestión, así como capacidad de gestión para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna. Asimismo, establece que 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 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, exceptuando los asuntos jurisdiccionales que corresponden a esta Suprema Corte.

**73.** De lo anterior, se advierte que la Constitución no prevé al INAI como un órgano que forme parte de los Poderes tradicionales del Estado o que tenga como función despachar sus asuntos o auxiliarlos en el ejercicio de sus competencias, sino que lo prevé como un órgano plenamente autónomo e independiente de estos Poderes, con facultades propias. En consecuencia, éste no puede ser considerado parte de la administración pública federal.

**74.** De hecho, de un análisis de los trabajos legislativos de la reforma constitucional mencionada se advierte que una de sus principales finalidades fue

---

<sup>62</sup> El artículo 6o. constitucional prevé que el INAI es el órgano garante del derecho de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, no de particulares. Sin embargo, el artículo séptimo transitorio de la reforma en comento establece que, en tanto se crea la instancia responsable de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el INAI ejercerá sus atribuciones.



que el INAI ya no formara parte de la administración pública federal, para garantizar su independencia del Poder Ejecutivo. En el dictamen de comisiones de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) se establece lo siguiente:

"En relación al principio de independencia, la configuración de los órganos garantes, incluyen una autonomía constitucional, ello garantiza la independencia que existe entre el Ejecutivo Federal y el órgano encargado de solicitar y entregar información pública gubernamental, actualmente el órgano encargado de dicha tarea cuenta con una independencia subjetiva, pues de facto sigue siendo un órgano integrante de la administración pública federal, como lo señala el actual artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con la reforma constitucional que se propone, se garantizará su independencia al conformarse en un órgano plenamente autónomo, con lo que se garantiza la no dependencia del Ejecutivo Federal."<sup>63</sup>

**75.** A su vez, en el dictamen de comisiones de la Cámara de Diputados se afirmó lo siguiente:

"La minuta en análisis, contiene en su parte total la transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en un Organismo Autónomo Constitucional, esto, obedece al concepto de cimentar el elemento principal de transparencia que es la imparcialidad, si bien es cierto, desde la creación del instituto hasta la fecha se ha ido paulatinamente ganando la credibilidad de nuestra sociedad, aunque es un organismo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión como está establecido en su marco normativo, no deja de ser una entidad que está vinculada directamente a la administración pública, lo que genera especulaciones sobre el actuar del órgano, viciando y atrasando la transparencia ..."<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Dictamen de comisiones de la Cámara de Senadores de diecinueve de diciembre de dos mil doce, correspondiente a la reforma constitucional publicada el siete de febrero de dos mil catorce, página 267.

<sup>64</sup> Dictamen de comisiones de la Cámara de Diputados de diecinueve de agosto de dos mil trece, correspondiente a la reforma constitucional publicada el siete de febrero de dos mil catorce, página 94.



76. Por todo lo expuesto, esta Primera Sala concluye que el INAI no forma parte de la administración pública federal y, en consecuencia, conforme a la Constitución, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no está facultado para dirimir las controversias que se susciten entre el INAI y los particulares con motivo de las determinaciones que dicte dentro de los procedimientos de verificación. Así, debe concluirse que, al dictar la sentencia definitiva de veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en sus facultades.

77. Lo anterior se tradujo en una intromisión injustificada en el ejercicio de las competencias constitucionales del INAI, previstas en el artículo 60. de la Constitución Federal y artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, en su carácter de órgano constitucional autónomo encargado de la tutela de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales. Ello es así, pues el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin tener competencias para ello conforme a la Constitución, anuló una determinación que el Instituto dictó en un procedimiento que tiene como objeto la protección de datos personales en posesión de particulares, lo que afecta el funcionamiento eficaz y autónomo del INAI como órgano garante en la materia.

78. No pasa desapercibido por este Alto Tribunal que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal fue modificado a través de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción para modificar la denominación y ampliar las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>65</sup> Esta reforma es posterior a la que transformó al INAI en un órgano constitucional autónomo. Sin embargo, ello no

<sup>65</sup> El texto del artículo 73, fracción XXIX-H, con anterioridad a esta reforma es el siguiente:

**"XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que **tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares**, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones." (énfasis añadido).





conduce a una conclusión distinta a la alcanzada anteriormente, pues la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince no facultó al Tribunal Federal de Justicia Administrativa a resolver conflictos entre particulares y órganos constitucionales autónomos. En ella se mantuvo que éste únicamente puede dirimir los conflictos suscitados entre los particulares y la administración pública federal.

**79.** Las facultades nuevas que esta reforma le otorgó al tribunal se vinculan con el combate a la corrupción, no con la materia de protección de datos personales, y consisten en la imposición de sanciones a particulares que participen en actos vinculados con responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, así como de indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Como ya se señaló con anterioridad, estas facultades no permiten al Tribunal Federal de Justicia Administrativa resolver los conflictos que surgen entre los particulares y el INAI por las determinaciones que dicte el instituto en los procedimientos de verificación, pues la revisión de su validez no encuadra o se subsume en la atribución de responsabilidades graves en el ejercicio de funciones públicas o la imposición de indemnizaciones por daños patrimoniales.

**80.** Similares consideraciones fueron realizadas en la controversia constitucional 305/2019, resuelta por esta Primera Sala en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte, en la que se determinó que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa invadió las competencias del INAI al haber determinado en un recurso de reclamación ser competente para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Ello, medularmente, porque el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución lo faculta para resolver controversias suscitadas entre particulares y la administración pública federal, y el INAI no forma parte de esta última, al ser un órgano constitucional autónomo.

**81.** En consecuencia, debe **declararse la invalidez** de la sentencia definitiva impugnada.



**82.** Al haber resultado **fundados** los conceptos de invalidez primero y segundo, suplidos en deficiencia de la queja, resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos planteados por el promovente.<sup>66</sup>

### IX. Efectos

**83.** Se **declara la invalidez** de la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9.

**84.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>67</sup> la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

<sup>66</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 100/99, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705.

<sup>67</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 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."



SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la sentencia interlocutoria dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el trece de agosto de dos mil diecinueve en el expediente 2351/19-17-12-9.

TERCERO.—Se declara la invalidez de la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9, en los términos del apartado IX de esta resolución.

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 como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó estar con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2018 (10a.) y 2a./J. 127/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas y 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 347/2019.

En sesión virtual de once de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro.

Al respecto, si bien coincido con la sentencia en cuanto a (i) sobreseer en la controversia constitucional respecto de la sentencia interlocutoria dictada por la



Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el trece de agosto de dos mil diecinueve en el expediente 2351/19-17-12-9 y (ii) declarar la invalidez de la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9; **respetuosamente me aparto** de las consideraciones plasmadas en el apartado de precisión de los actos impugnados en donde se determinó no tener por impugnado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Con relación a ello la ejecutoria señala que no puede tenerse por impugnado dicho precepto toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo INAI) en su tercer concepto de invalidez únicamente planteó la incorrecta *interpretación y aplicación* del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, pero no así su inconstitucionalidad.

Lo cual se corroboró con el contenido del Acuerdo ACT-PUB/27/11/2019.07, emitido por el Pleno del INAI el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, por el que autorizó e instruyó al director general de Asuntos Jurídicos de dicho organismo a promover la controversia constitucional contra la sentencia definitiva dictada por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 2351/19-17-12-9, sin haber hecho mención o haber autorizado la impugnación de los artículos mencionados.

Respetuosamente **difiero de las consideraciones de la mayoría en los términos expuestos**, pues me parece que del escrito de demanda del INAI sí se desprendían planteamientos como causa de pedir respecto de la inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, toda vez que si bien es cierto dicho organismo sí se dolió sobre la interpretación y aplicación de dicho precepto, lo cierto es que también planteó la inconstitucionalidad de dicho artículo derivado de la omisión en que incurrió el Congreso de la Unión de armonizar la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares con el Texto Constitucional.

Concretamente el INAI mencionó que el artículo 56 cuestionado fue expedido en julio de dos mil diez, fecha en la cual el INAI –en ese entonces IFAI– todavía formaba parte de la Administración Pública Federal; sin embargo, con la reforma a la Constitución Federal de siete de febrero de dos mil catorce se transformó al INAI en un órgano constitucional autónomo, con lo que el Tribunal



Federal de Justicia Administrativa dejó de tener competencia para revisar la validez de sus resoluciones y, el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionada obligó al Congreso de la Unión a expedir las reformas a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares que resultaran necesarias para armonizarla al nuevo texto de la Constitución Federal. Por ello, indicó que **el Congreso no cumplió con esta obligación**, lo que explicaba que el contenido del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares fuera contrario a la Constitución Federal y debía ser inaplicable por el demandado.

De esa suerte, desde mi óptica, sí se trataba de un genuino planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, por lo que debió de tenerse por impugnado al momento de precisar la litis.

No obstante, considero que respecto de ese precepto, debía sobreseerse al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 del mismo cuerpo normativo,<sup>1</sup> es decir, porque no constituía el primer acto de aplicación de dicho precepto sino uno ulterior.

Lo anterior, en congruencia con lo que resolvió la Primera Sala en la **controversia constitucional 305/2019**, fallada el veinte de mayo de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos, en el sentido de que es un hecho notorio que al menos desde dos mil dieciséis el precepto impugnado le ha sido aplicado en perjuicio del INAI mediante diversas resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde dicho órgano jurisdiccional reiteró su competencia para conocer de un juicio de nulidad promovido por un particular en contra del inicio del procedimiento de imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con fundamento en los **artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares** y 138 de su reglamento.

Por lo expuesto, es que respetuosamente voté en contra de este punto, pero estoy con el sentido de la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>1</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

**Tercera Parte**  
SEGUNDA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA









## Subsección 2 POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN PRESIDENTE MUNICIPAL, EN LA QUE ORDENA LA CANCELACIÓN DE DIVERSAS PLAZAS PERTENECIENTES A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 111/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SEXTO CIRCUITO. 14 DE JULIO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ELIZABETH MIRANDA FLORES.

### V. Competencia y legitimación

4. La 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 en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 expedido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece, toda vez que si bien los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados



con competencia en un mismo Circuito, no existe Pleno de Circuito que conozca del asunto,<sup>4</sup> en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala.

5. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el presidente del Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur.

## VI. Existencia de la contradicción

6. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, este Alto Tribunal ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se

<sup>4</sup> "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 CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." [Décima Época. Registro: 2008428. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 3/2015 (10a.), página 1656].



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 propó-



sito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.”<sup>5</sup>

“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 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 disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo

<sup>5</sup> Tesis jurisprudencial 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.



caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."<sup>6</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."<sup>7</sup>

7. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –y no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo

<sup>6</sup> Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con número de registro digital: 166996.

<sup>7</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, con número de registro digital: 165306.



ha sostenido el Tribunal Pleno,<sup>8</sup> es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

**a)** Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

**b)** Que en tales ejercicios interpretativos 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 la situación 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.

8. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

9. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTEN-

<sup>8</sup> Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



CIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."<sup>9</sup> y la tesis aislada P. L/94 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",<sup>10</sup> del mismo Tribunal Pleno.

10. En atención a lo anterior, a continuación, se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

#### **IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo**

11. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

*A. Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en la Paz, Baja California Sur, en apoyo al Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 142/2020 (cuaderno auxiliar 598/2020)*

<sup>9</sup> Visible 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, de 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."

<sup>10</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420. El texto de la tesis 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."





12. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó del presidente municipal y oficial mayor, ambos del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, así como de la directora administrativa y financiera y del jefe del departamento de Recursos Humanos, ambos del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja California Sur, la orden de cancelación de la plaza de base que el quejoso ocupaba.

b) El Juez de Distrito desechó la demanda al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, al considerar que el acto reclamado no era de autoridad para efectos del juicio de amparo.

c) Inconforme, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto fundado por el Tribunal Colegiado.

d) En cumplimiento, el Juez de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo y seguida la secuela procesal, dictó sentencia en la que, por un lado, sobreseyó en relación con las autoridades del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja California Sur, en virtud de que negaron la existencia del acto reclamado, sin que el quejoso desvirtuara la negativa.

e) En relación con los actos atribuidos al presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que la revocación y cancelación de la plaza de base sindicalizada que le fue otorgada al quejoso como servidor público del citado Ayuntamiento no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues emana de una relación patrón-trabajador en un plano de igualdad o coordinación.

f) Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue fallado por el Tribunal Colegiado en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo.



13. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

a) Entre las constancias que remitió la autoridad responsable se encuentra el oficio expedido por el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que revocó la plaza otorgada al quejoso.

b) De conformidad con el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, tiene carácter de autoridad responsable, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral u obligatoria; omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

c) A efecto de analizar la naturaleza jurídica de la orden de revocación y cancelación de la plaza de base sindicalizada otorgada al quejoso, es necesario tener en cuenta lo previsto en los artículos 1, 2, 3, fracciones IX, XII y XV, 27, fracción I, del Estatuto Orgánico del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, segundo transitorio de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, así como los artículos 8, 9, 20, 42, 46, 47, 48, 53 y 55 de la Ley Federal del Trabajo.

d) De los citados preceptos, se advierte que el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja California Sur, tiene el carácter de patrón frente a los aspectos laborales que se presenten con sus empleados, de ahí que la revocación de plazas de base como la del quejoso, constituye una actuación que el organismo descentralizado despliega como patrón de dicho trabajador y no como autoridad dotada de imperio, respecto de la que el afectado tiene a su disposición el procedimiento laboral instituido en la Ley Federal del Trabajo.

e) En el oficio reclamado, suscrito por el presidente municipal responsable, se revocaron diecisiete plazas a efecto de corregir el procedimiento para su otorgamiento. Sin embargo, ello no varía la naturaleza laboral de la relación de la que emana el acto reclamado.

f) Lo anterior, porque aun cuando el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja Cali-



fornia Sur, es un ente descentralizado, está adscrito administrativamente al Ayuntamiento de la Paz, con quien mantiene vinculación estrecha.

g) El presidente municipal, como representante del Ayuntamiento, coordina y supervisa las acciones que realicen entidades descentralizadas y vigila su funcionamiento, además mantiene control sobre ellas, al ser el Ayuntamiento quien nombra a sus consejos directivos o equivalente y ante quien, trimestralmente, los entes descentralizados deben rendir informe de actividades.

h) Del artículo 2 del Estatuto Orgánico del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja California Sur, se desprende que el presidente municipal coordina y supervisa las acciones que realicen las entidades descentralizadas y vigila su funcionamiento, además mantiene control sobre ellas, al ser el Ayuntamiento quien nombra sus consejos directivos o equivalentes.

i) La vinculación referida entre el organismo operador y el Ayuntamiento de la Paz, queda plenamente demostrada con la documental exhibida por el propio quejoso, consistente en el original del nombramiento de base.

j) Del mencionado documento se advierte claramente que la relación entre el trabajador quejoso y la autoridad responsable se da en un plano de coordinación en el ámbito laboral, es decir, no puede desconocerse la calidad de patrón de la autoridad responsable, pues fue ella quien otorgó la plaza cuya revocación se reclama ahora.

k) La calidad de patrón resulta incontrovertible si se toma en cuenta que del nombramiento del quejoso se advierte que la plaza fue creada por el presidente municipal, quien suscribió el nombramiento, por lo que se actualizó el supuesto del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo.

l) Sobre esa base, el acto reclamado no pudo ser desplegado por la autoridad responsable con potestad pública administrativa dotada de imperio, en un plano de supra a subordinación, pues la relación habida entre las partes es de coordinación en una relación laboral.

m) En ese sentido, el examen en torno a si la autoridad responsable cuenta o no con facultades o competencia para revocar el nombramiento de base sindi-



calizado, no es factible realizarlo en esta instancia constitucional, pues corresponde a la instancia ordinaria en materia laboral.

n) Es así porque para la rescisión y terminación de las relaciones de trabajo que implican la revocación de la plaza de base sindicalizada, la Ley Federal del Trabajo exige ciertos requisitos cuya observancia propicia una controversia laboral que debe ser resuelta ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que resulte competente.

o) De ahí que no estamos en presencia de actos de autoridad que, en forma previa a su emisión, impliquen la exigencia de una orden de autoridad competente y el respeto a la garantía de audiencia.

p) En el supuesto de que, como lo afirma el quejoso, el acto reclamado hubiese sido emitido unilateralmente, solo pondría de manifiesto la existencia de un despido injustificado, lo que daría origen a un conflicto individual de trabajo, al no encontrarse en los supuestos de excepción previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal.

q) Consecuentemente, como lo consideró el Juez de Distrito, el acto reclamado no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque la conducta que impugna el impetrante del juicio de amparo no se da en un plano de supra a subordinación.

*B. Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 564/2019*

14. Ese asunto derivó de los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio de amparo indirecto en el que señaló como autoridades responsables al presidente municipal y al oficial mayor del Ayuntamiento de la Paz, Baja California Sur, así como a la directora Administrativa y Financiera y al jefe del departamento de Recursos Humanos del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz a los que reclamó la orden de revocación y cancelación de la plaza de base sindicalizada que el quejoso ocupaba.



b) El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo y seguida la secuela procesal dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio de amparo al considerar que se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, al considerar que los actos reclamados no son de autoridad para efectos del juicio de amparo.

c) Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto por el Tribunal Colegiado en el sentido de revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo.

15. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado<sup>11</sup> sostuvo, en lo que interesa:

- Son fundados los agravios del quejoso en virtud de que el oficio impugnado sí es un acto de autoridad que debe ser analizado en el juicio de amparo.

- En el oficio impugnado se revocaron diecisiete plazas de base sindicalizadas, entre las que se encuentra la del quejoso.

- La determinación de la autoridad no derivó de un acto de naturaleza laboral, es decir, con motivo de que el trabajador hubiera incurrido en algún supuesto de los previstos en la ley laboral aplicable, que tuviera como consecuencia la terminación de la relación laboral. Tampoco derivó del hecho de que otro trabajador del propio Ayuntamiento hubiere impugnado ante la Comisión Mixta de Escalafón, que se hubiere otorgado una base a un trabajador con menos méritos.

- Lo que determinó el Ayuntamiento fue revocar o desconocer el procedimiento llevado a cabo por el anterior Gobierno Municipal, para el otorgamiento

<sup>11</sup> Consultada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, que constituye un hecho notorio de conformidad con la jurisprudencia de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)." [Décima Época. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, materia común, tesis: P./J. 16/2018 (10a.), página 10, con número de registro digital: 2017123]. Ejecutoria consultada en virtud de que las copias remitidas por el Tribunal Colegiado relativas a la ejecutoria que pronunció se encuentran incompletas].



de plazas y bases a diferentes trabajadores, al considerar que no se cumplían los extremos de las leyes estatales y municipales y los estatutos vigentes del sindicato.

- Es decir, en el oficio reclamado se calificó la actuación del anterior Ayuntamiento, por lo cual sí se trata de un acto de naturaleza administrativa, al margen de que tuviera consecuencias en el ámbito laboral del quejoso, dado que no iba dirigido a él en lo particular, ni se refería propiamente a su relación laboral, sino, en realidad, se calificó la legalidad del procedimiento seguido por la administración municipal anterior.

- En ese sentido, el oficio en mención no derivó de la relación de coordinación que la responsable tiene con el trabajador quejoso, entendiéndose ésta como la relación que existe entre particulares, en que actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad y bilateralidad en el seno del derecho privado.

- La autoridad responsable de manera unilateral, sin acudir a algún órgano de gobierno para su aprobación, revocó las plazas que fueron otorgadas por la administración municipal anterior.

- Máxime que el acto reclamado se apoyó en los artículos 150 y 151, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, en el artículo 17, fracciones I, III, XXV y XXXIII, del Reglamento de la Administración Pública Municipal de la Paz, Baja California Sur, los cuales son leyes y reglamentos de naturaleza administrativa.

- Consecuentemente, determinó revocar la sentencia recurrida y en relación con la materia de fondo, estimó que del artículo 53 de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, se desprenden las facultades del presidente municipal, entre las cuales no se encuentra la facultad de revocar plazas, máxime que corresponde a la Comisión Mixta de Escalafón convocar y revisar el concurso correspondiente para el acceso de los servidores públicos a categorías superiores.

- En todo caso, la propia autoridad podía demandar ante un tribunal previamente establecido, la declaración de nulidad de actos que estime ilegales, pero



ello no significa que pueda de suyo, unilateralmente, revocarlos o declararlos nulos.

- Por ello, el presidente municipal no cuenta con facultades para nulificar actos llevados a cabo por la anterior administración municipal y si dicta un acto en ese sentido, su actuación resulta transgresora de las garantías de legalidad y de audiencia que debe seguirse ante la emisión de actos privativos.

- En conclusión, resulta claro que la determinación tomada unilateralmente por el presidente municipal, señalado como autoridad responsable, de revocar las plazas o bases sindicales, es contraria a derecho.

- El Tribunal Colegiado concedió el amparo a la parte quejosa, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado.

#### **IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos**

16. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues los tribunales contendientes utilizaron su arbitrio judicial sobre el mismo problema jurídico.

17. En principio, conviene puntualizar que ambos Tribunales Colegiados analizaron, respectivamente, un amparo indirecto en el que se reclamó el oficio emitido por el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que ordenó la cancelación de la plaza que el quejoso ocupaba en el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz, Baja California Sur.

18. En ambos asuntos, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, al considerar que el acto reclamado no era de autoridad para efectos del juicio de amparo,

19. El Tribunal Colegiado auxiliar determinó que la revocación y cancelación de la plaza de base sindicalizada no es un acto de autoridad para efectos



del juicio de amparo, pues emana de una relación patrón trabajador en un plano de igualdad o coordinación.

20. El tribunal estimó que el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja California Sur, tiene el carácter de patrón, de ahí que la revocación de plazas de base como la del quejoso constituye una actuación que el organismo descentralizado despliega como patrón y no como autoridad dotada de imperio.

21. Agregó que el vínculo laboral quedó demostrado con el original del nombramiento de base otorgado al actor, del que se advierte que fue el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz quien otorgó la plaza cuya revocación se reclama.

22. Además, la calidad de patrón es incontrovertible si se toma en cuenta que del nombramiento del quejoso se advierte que la plaza fue creada por el presidente municipal, quien suscribió el nombramiento, de ahí que el acto reclamado no fue desplegado por la autoridad responsable con potestad pública administrativa dotada de imperio, en tanto se trata de una relación coordinada. Además, en el supuesto de que el acto reclamado haya sido emitido unilateralmente sólo pondría de manifiesto la existencia de un despido injustificado.

23. Por su parte, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito concluyó que el oficio emitido por el presidente municipal constituye un acto de autoridad, en virtud de que no fue emitido como consecuencia de alguno de los supuestos previstos en la Ley Federal del Trabajo para dar por terminada una relación laboral o como consecuencia de que la Comisión Mixta de Escalafón hubiese otorgado base a un trabajador con menos méritos.

24. El tribunal de amparo señaló que la determinación del Ayuntamiento tuvo como finalidad revocar o desconocer el procedimiento que el anterior Gobierno Municipal realizó para el otorgamiento de diversas plazas, en virtud de que no se cumplían los extremos de las leyes estatales y municipales, ni los estatutos sindicales vigentes.

25. En ese sentido, el órgano colegiado consideró que al margen de que el oficio reclamado tuviera consecuencias en el ámbito laboral, constituye un





acto administrativo, pues no se dirige exclusivamente al quejoso, sino a la legalidad del procedimiento seguido por la administración municipal anterior. Además, fue emitido de manera unilateral, sin acudir a algún órgano de gobierno para su aprobación, lo que se corrobora si se toma en cuenta que fue emitido con base en diversas normas de naturaleza administrativa, como son la Constitución Política estatal, la Ley Orgánica del Gobierno Municipal y el Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, todos del Baja California Sur.

26. En ese sentido, las posturas de los Tribunales Colegiados son opuestas en relación con un mismo problema jurídico, en tanto que ambas ejecutorias fueron emitidas al resolver un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia que sobreseyó en un juicio de amparo indirecto, al considerar que el oficio emitido por el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar, entre otras, la plaza de base que el quejoso ocupaba en el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja California Sur, no constituye un acto de autoridad para efectos de amparo.

27. No obstante, los tribunales contendientes sostuvieron posturas contradictorias en tanto que el Tribunal Colegiado Auxiliar consideró que el acto reclamado no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues emana de una relación patrón-trabajador, es decir, de un plano de igualdad o coordinación y que el oficio emitido por el presidente municipal en el que revocó diecisiete plazas a efecto de corregir el procedimiento para su otorgamiento, no varía la naturaleza del acto reclamado, en virtud de que el organismo descentralizado patronal se encuentra adscrito administrativamente al Ayuntamiento de La Paz y es éste quien supervisa las acciones que realicen las entidades descentralizadas y vigila su funcionamiento, además de que mantiene control sobre ellas y nombra sus consejos directivos o equivalentes.

28. El Tribunal Colegiado Auxiliar consideró que la calidad de patrón es incontrovertible si se toma en cuenta que del nombramiento del quejoso se advierte que la plaza fue creada por el presidente municipal, quien suscribió el nombramiento, de ahí que concluyera que el acto reclamado no fue desplegado con potestad pública administrativa dotada de imperio.



29. Por su parte, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito concluyó que el acto reclamado no es de naturaleza laboral, en tanto que para dar por terminado el vínculo de trabajo, la autoridad no se apoyó en alguno de los supuestos previstos por la Ley Federal del Trabajo, pues lo que ocurrió fue que el Ayuntamiento desconoció el procedimiento llevado a cabo por el Gobierno Municipal anterior, para el otorgamiento de plazas y bases, al considerar que no se cumplieron las leyes estatales y municipales vigentes, ni tampoco los estatutos sindicales correspondientes.

30. En ese sentido, el tribunal de amparo estimó que el oficio impugnado no derivó de la relación de coordinación que el quejoso tiene con la autoridad responsable, sino que ésta, de manera unilateral y sin acudir a ningún órgano de gobierno para su aprobación, revocó las plazas de base otorgadas por el Gobierno Municipal anterior, al considerar que no se cumplieron las leyes estatales y municipales, así como los estatutos sindicales correspondientes.

31. De esa manera, el Tribunal Colegiado concluyó que el acto reclamado es de autoridad para efectos del juicio de amparo, al haber emitido el oficio en mención de manera unilateral, sin acudir a algún órgano de gobierno para su aprobación, con base en diversas normas de naturaleza administrativa.

32. En ese sentido, la discrepancia entre las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados consiste en determinar si el oficio por el cual el presidente municipal del Ayuntamiento de la Paz, Baja California Sur, revocó diversas plazas de base correspondientes a trabajadores que se encontraban adscritos al Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

33. En virtud de que los tribunales realizaron un ejercicio interpretativo respecto a un mismo punto de derecho y sus conclusiones resultaron opuestas, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala defina la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.



### **IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción**

34. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con el oficio emitido por un presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar las plazas de base de diversos trabajadores del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz: es decir, si constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto.

35. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: **¿El oficio en el que el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, ordenó la cancelación de las plazas de base que ocupaban diversos trabajadores del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto?**

### **VII. Criterio que debe prevalecer**

36. A efecto de analizar el punto de contradicción, es necesario tomar en cuenta que los artículos 1o., fracción I y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo establecen:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...



"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

37. Conforme a los preceptos legales transcritos, se entiende por autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

38. En relación con el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, es oportuno precisar que esta Segunda Sala ha establecido que las características que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes:

- La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.
- Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad.
- Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,
- Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.



39. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011,<sup>12</sup> de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

40. De esta manera, a efecto de analizar si el oficio emitido por el presidente municipal del Municipio de la Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar las plazas de diversos trabajadores que prestaban su servicio en el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz constituye o no un acto de autoridad, es importante definir cuál es el marco jurídico que rige al organismo y Ayuntamiento mencionados.

41. En principio, el artículo 115, fracciones II y III, inciso a)<sup>13</sup> de la Constitución Federal, establece que los Municipios están investidos de personalidad

<sup>12</sup> Registro digital: 161133. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia común. Tesis 2a./J. 164/2011. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, tipo jurisprudencia.

<sup>13</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.



jurídica y patrimonio propios. Además, los Ayuntamientos cuentan con facultades para expedir, entre otros, las disposiciones administrativas que regulen los servicios públicos de su competencia, entre los cuales se encuentra el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

42. A efecto de prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el artículo 154, fracción VIII,<sup>14</sup> de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, establece que para el despacho de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos contarán con diversas "unidades Administrativas Internas", entre las que se encuentra el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales.

43. Ahora, si bien es cierto que la Constitución Local mencionada establece que el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales constituye una "unidad administrativa interna" de los Ayuntamientos del Estado de Baja California Sur, lo cierto es que, en el caso del Municipio de la Paz, el mencionado organismo es un descentralizado municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que se aprecia de artículo 1,<sup>15</sup> de su Acuerdo de creación.<sup>16</sup>

44. En relación con los organismos descentralizados municipales, la Ley Orgánica de Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, en esencia, establece lo siguiente:

"...

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales."

<sup>14</sup> "154. Para el despacho de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos tendrán las siguientes unidades administrativas internas:

"...

"VIII. El Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales."

<sup>15</sup> **Artículo 1.** El Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, tiene el carácter de organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

<sup>16</sup> "Acuerdo mediante el cual se crea el organismo público descentralizado de la administración pública municipal denominado: El Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz."



- La administración pública municipal será centralizada y descentralizada.<sup>17</sup>
- Los Municipios tendrán a su cargo la prestación de servicios públicos, entre otros, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.<sup>18</sup>
- El Ayuntamiento prestará los servicios públicos de manera directa, a través de sus dependencias administrativas u organismos desconcentrados o indirecta, mediante las entidades descentralizadas creadas para ese fin.<sup>19</sup>
- El servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales podrá ser prestado por el Ayuntamiento, preferentemente a través de un organismo público descentralizado.<sup>20</sup>
- Los titulares de las dependencias, organismos desconcentrados y descentralizados serán designados por el acuerdo del Ayuntamiento respectivo a propuesta del presidente municipal.<sup>21</sup>
- El Ayuntamiento aprobará por mayoría calificada la creación, modificación o extinción de las entidades descentralizadas.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> "Artículo 98. La administración pública municipal será centralizada y descentralizada."

<sup>18</sup> "Artículo 132. Los Municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

"I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales."

<sup>19</sup> "Artículo 133. El Ayuntamiento prestará los servicios públicos de la siguiente forma:

"I. Directa, a través de sus propias dependencias administrativas u organismos desconcentrados; y,  
"II. Indirecta, a través de:

"a) Las entidades descentralizadas creadas para ese fin."

<sup>20</sup> "Artículo 137. El servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales podrá ser prestado por el Ayuntamiento, preferentemente a través de un organismo público descentralizado, creado en los términos de esta ley y el reglamento aplicable."

<sup>21</sup> "Artículo 100. Las dependencias administrativas y entidades descentralizadas o desconcentradas ejercerán las funciones que les asigne esta ley y el Reglamento de la Administración Pública Municipal, en este último se señalará la creación, estructura, facultades y funcionamiento que tendrán dichas dependencias o entidades.

"Los titulares de las dependencias de la administración pública central, así como los organismos desconcentrados y descentralizados serán designados por el acuerdo del Ayuntamiento respectivo a propuesta del presidente municipal."

<sup>22</sup> "Artículo 108. El Ayuntamiento aprobará por mayoría calificada la creación, modificación o extinción de las entidades descentralizadas."



- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno, que será un consejo directivo o su equivalente, designado por el Ayuntamiento en los términos del acuerdo y reglamento respectivo.<sup>23</sup>

- Los órganos de gobierno o de administración de las entidades descentralizadas, deberán dictar las medidas administrativas conducentes para contribuir en el control interno de las mismas.<sup>24</sup>

- Los organismos descentralizados deberán rendir informes trimestrales al Ayuntamiento, sobre el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento podrá solicitar información en cualquier tiempo.<sup>25</sup>

45. Del acuerdo mediante el cual se crea el organismo público descentralizado de la administración pública municipal denominado: el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, se desprende lo siguiente.

- Para su funcionamiento cuenta con una Junta de Gobierno, un consejo consultivo, un director general, un comisario y el personal técnico y administrativo que requiera.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> **Artículo 112.** La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno, que será un consejo directivo o su equivalente, designado por el Ayuntamiento en los términos del acuerdo y reglamento respectivo."

<sup>24</sup> **Artículo 109.** Los órganos de gobierno o de administración de las entidades descentralizadas, deberán dictar las medidas administrativas conducentes para contribuir en el control interno de las mismas."

<sup>25</sup> **Artículo 113.** Los organismos descentralizados deberán rendir informes trimestrales al Ayuntamiento, sobre el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento podrá solicitar información en cualquier tiempo."

<sup>26</sup> **Artículo 5.** El Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, contará para su funcionamiento con:

"I. Una Junta de Gobierno;

"II. Un Consejo Consultivo;

"III. Un director general;

"IV. Un comisario; y,

"V. El personal técnico y administrativo que se requiera para su funcionamiento."





- La Junta de Gobierno estará integrada por un presidente, que será el presidente municipal, un regidor, un representante de la Comisión Estatal del Agua de Baja California Sur y cuatro representantes del Consejo Consultivo del organismo.<sup>27</sup>

- Entre las atribuciones de la Junta de Gobierno, se encuentran: 1) otorgar poderes para actos de administración, dominio, pleitos y cobranzas; 2) administrar el patrimonio del organismo; 3) autorizar el programa y presupuesto anual de ingresos y egresos; 4) autorizar la contratación de créditos; 5) resolver los asuntos materia de los servicios que someta el director general a su consideración; 6) examinar los estados financieros y los informes que presente el director general; y, 7) proponer al Cabildo el nombramiento y remoción del director general del organismo.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> **Artículo 6.** La Junta de Gobierno estará integrada de la siguiente forma:

"I. Un presidente, que será el presidente municipal;

"II. Un regidor miembro de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado;

"III. Un representante de la Comisión Estatal del Agua de Baja California Sur; y

"IV. Cuatro representantes del Consejo Consultivo del organismo."

<sup>28</sup> **Artículo 7.** La Junta de Gobierno, para el cumplimiento de los objetivos del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, tendrá las más amplias facultades de dominio, administración y representación que requieran de poder o cláusula especial conforme a la ley, así como las siguientes atribuciones:

"...

"(sic)V. Resolver sobre los asuntos que en materia de servicios de agua potable, desalación de agua, alcantarillado, saneamiento, calidad del agua y reúso de las aguas residuales tratadas, someta a su consideración el director general del organismo operador municipal.

"(sic)VI. Otorgar poder general para actos de administración y de dominio, sí como para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales o especiales que requieran poder o cláusula especial conforme a la ley, así como revocarlos y sustituirlos; además, en su caso efectuar los trámites para la desincorporación de los bienes del dominio público que se quieran enajenar, a través de la dirección de recuperación de adeudos y ejecución fiscal dependientes de la dirección general;

"(sic)VII. Administrar el patrimonio del organismo y cuidar de su adecuado manejo;

...

"X. Examinar y aprobar los estados financieros y los informes que deba presentar el director general, previo conocimiento del informe del comisario, y ordenar su publicación en el boletín oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur y en el diario local de mayor circulación.

"XIII. Proponer al Cabildo para su aprobación el nombramiento y remoción del director general del organismo operador municipal."



- El director general del organismo será nombrado y removido por el Cabildo, a propuesta del presidente de la Junta de Gobierno.<sup>29</sup>

- El director general de organismo tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes: a) la representación legal del organismo; b) ejecutar los acuerdos y resoluciones que emita la Junta de Gobierno; c) celebrar actos jurídicos de dominio y administración; d) autorizar las erogaciones del presupuesto y someter a la aprobación de la Junta de Gobierno las erogaciones extraordinarias; e) rendir un informe anual de actividades; y, f) nombrar y remover a los servidores públicos.<sup>30</sup>

46. Además, conviene puntualizar que el marco jurídico que rige a las relaciones de trabajo del organismo descentralizado municipal se regulan por lo previsto en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal y la Ley Federal

<sup>29</sup> **Artículo 11.** El director general del organismo operador municipal será nombrado y removido por el Cabildo a propuesta del presidente de la Junta de Gobierno."

<sup>30</sup> **Artículo 12.** El director general del organismo operador municipal deberá ser ciudadano mexicano con experiencia técnica y administrativa profesional, comprobada en materia de aguas y tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Tener la representación legal del organismo operador municipal, con todas las facultades generales y especiales que requieran poder o cláusula especial conforme a la ley; así como otorgar poderes, formular querellas y denuncias, otorgar el perdón extintivo de la acción penal, elaborar y absolver posiciones, así como promover y desistirse del juicio de amparo.

"...

"III. Ejecutar los acuerdos y resoluciones que emita la Junta de Gobierno y supervisar la ejecución del proyecto estratégico de desarrollo aprobado por la Junta de Gobierno.

"...

"VI. Celebrar actos jurídicos de dominio y administración que sean necesarios para el funcionamiento del organismo operador municipal.

"...

"VIII. Autorizar las erogaciones correspondientes del presupuesto y someter a la aprobación de la Junta de Gobierno las erogaciones extraordinarias.

"...

"XI. Rendir al Municipio el informe anual de actividades del organismo operador municipal, así como los informes sobre el cumplimiento de acuerdos de su Junta de Gobierno... presentación anual del programa de labores y los proyectos del presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente periodo.

"...

"XVI. Nombrar y remover a los servidores públicos de 'El Sapa', así como determinar sus atribuciones, ámbito de competencia y retribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones aplicables, debiendo informar a la Junta de Gobierno en su siguiente sesión."



del Trabajo, en términos de lo previsto en el artículo segundo transitorio<sup>31</sup> del Decreto por el que se reformó la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el uno de diciembre de dos mil siete.

47. De acuerdo con el marco legal y reglamentario antes transcrito, el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, es un descentralizado municipal. Esto implica que si bien la Constitución Local de Baja California Sur establece que se trata de una unidad administrativa interna de los Municipios, en el caso del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, dicho organismo cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

48. El mencionado organismo descentralizado municipal, fue creado con la finalidad de dar cumplimiento a la obligación a cargo del Ayuntamiento de la Paz, Baja California Sur, de proporcionar a sus habitantes el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

49. En este sentido, el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz no depende de manera directa ni se encuentra jerárquicamente subordinado al Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, pues aun cuando aquél pertenece a la administración pública municipal, su relación es mediata e indirecta.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> **"Artículo segundo.** En lo referente a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados de índole estatal y municipal, su relación contractual será regulada por sus propias Condiciones Generales de Trabajo establecidas entre el sindicato, los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipios del Estado de Baja California Sur, y sus controversias laborales se ventilarán en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como lo establece el apartado A del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo, el uso y la costumbre y demás preceptos constitucionales que en la materia apruebe el honorable Congreso de la Unión. Debiendo ser representados y tutelados invariablemente por el sindicato al que se encuentren agremiados.

<sup>32</sup> "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO." [Registro digital: 2002582. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y administrativa, Tesis 2a./J. 178/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 729, tipo jurisprudencia].



50. Esto es, el vínculo jurídico entre el Ayuntamiento y el organismo descentralizado municipal no es de subordinación jerárquica, se trata de una relación coordinada en que la administración municipal centralizada puede vigilar la actuación del organismo descentralizado a través de la designación de su director general y de los miembros de la Junta de Gobierno, así como mediante los informes que el organismo descentralizado tiene obligación de rendir trimestralmente.

51. El control indirecto y mediato que el Ayuntamiento de la Paz, Baja California Sur ejerce sobre el mencionado organismo, también se patentiza si tenemos en cuenta que la representación legal del organismo se encuentra a cargo de su director general, quien es designado por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal.

52. Además, el director general del organismo tiene a su cargo diversas actividades orientadas a controlar y vigilar su desempeño. Entre otras, la obligación de rendir un informe anual de actividades y de ejecutar los acuerdos y determinaciones que adopte la Junta de Gobierno, órgano que además se encuentra presidido por el presidente municipal.

53. De esta manera, si bien de conformidad con el artículo 7, primer párrafo del acuerdo de creación del mencionado organismo, el Órgano de Gobierno cuenta con las más amplias facultades de dominio, administración y representación, la ejecución de las decisiones que adopte dicho órgano corresponden al director general del organismo, funcionario que cuenta con la representación legal del organismo descentralizado y se encuentra legalmente facultado para nombrar y remover a los servidores públicos.

54. Atendiendo a que el director general del organismo descentralizado municipal es el facultado para nombrar y remover a los trabajadores, corresponde a éste la titularidad de las relaciones de trabajo del Organismo Operador

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO." [Registro digital: 2002583. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y administrativa. Tesis 2a./J. 179/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 731, tipo jurisprudencia].



Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, conclusión que además es acorde con diversos criterios que esta Segunda Sala ha emitido.<sup>33</sup>

55. En ese sentido, el vínculo de trabajo que los quejosos en los juicios de amparo venían sosteniendo fue entablado con el director general del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

<sup>33</sup> "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. EN LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO TIENE LA CALIDAD DE PATRÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, dada su autonomía jerárquica, los organismos descentralizados no están subordinados al presidente de la República, pues éste ejerce sólo un control de manera mediata e indirecta, en tanto que en la administración pública paraestatal no existe con el Poder Ejecutivo una relación de jerarquía directa, de ahí que las relaciones laborales de los trabajadores que prestan sus servicios a dichos organismos son ajenas al presidente de la República, de forma que éste no puede tener la calidad de patrón sino los propios organismos descentralizados. En suma, en razón de la autonomía orgánica y funcional con que cuentan los organismos descentralizados, el presidente de la República no juega un papel que incida en la relación laboral de esas entidades pues, aun perteneciendo a la administración paraestatal, no están subordinadas jerárquicamente al titular del Ejecutivo Federal, quien ejerce controles y vigilancia sólo de manera indirecta y mediata, a diferencia de la subordinación, dada la dependencia directa e inmediata, que tradicionalmente existe con los que integran la administración centralizada. En ese tenor, la relación laboral de los trabajadores de los organismos descentralizados, incluso cuando son creados por decreto del presidente de la República, no se establece con éste, sino con la propia entidad descentralizada, en cuanto que dicha relación patrón-trabajador es independiente del titular del Poder Ejecutivo. Esta naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades de la administración pública paraestatal encuentra su fundamento esencialmente en los preceptos constitucionales en los que se cimienta la descentralización de la administración pública, particularmente en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relaciones que, al ser de control y vigilancia indirecta, mediata, sin que haya relación jerárquica, definen a su vez el tipo de relaciones laborales que se establecen entre tales entidades y sus trabajadores, y no con la administración pública centralizada." [Registro digital: 2003676, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, materias constitucional y laboral. Tesis 2a. XLI/2013 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 986, tipo aislada].

"SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS EN QUE LABORAN Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO. Del análisis de los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o., 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 5o., fracción IV y 7o. de su Reglamento Interior, se concluye que la relación jurídica de trabajo de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal se establece con los titulares de las dependencias en las que presten sus servicios y no con el jefe de Gobierno, pues, si bien es cierto que éste es el titular de la administración pública y a él corresponden las facultades de gobierno en el Distrito Federal, también lo es que puede delegarlas y que en el ejercicio de sus atribuciones se



de la Paz, Baja California Sur, pues, se reitera, la titularidad de las relaciones de trabajo se encuentra a cargo de dicha autoridad, conforme a lo previsto en el artículo 12, fracción XVI, del decreto de creación antes citado.

56. No obstante, en los juicios de amparo que dieron origen a la presente contradicción de criterios, los quejosos impugnaron un oficio suscrito por el presidente municipal del Ayuntamiento de la Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar diecisiete plazas, lo que implica, que la orden de cancelación de plazas impugnada no fue emitida por el titular de las relaciones de trabajo y en consecuencia, tampoco puede considerarse que dicho acto haya sido desplegado como consecuencia de un vínculo de coordinación.

57. Además, de la transcripción del acto reclamado, inserta en ejecutoria emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, se advierte que la determinación del presidente municipal se apoyó en los artículos 150 y 151, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur,<sup>34</sup> 53, fracciones I, II y XXIII, de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur<sup>35</sup> y 17, fracciones I, III, XXV y XXXIII,

---

auxilia de diversas dependencias, cuyos titulares tienen a su cargo la administración, lo que involucra el nombramiento de los servidores públicos adscritos a dichas dependencias, de ahí que sea con los titulares de esas dependencias, con quienes se entabla la relación jurídica laboral. Lo anterior se corrobora por la circunstancia de que el artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, disposición que es de observancia obligatoria para el Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 13 del Estatuto de Gobierno, que señala que las relaciones de trabajo entre esa entidad y sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria. [Registro digital: 173998. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia laboral. Tesis 2a./J. 138/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 418, tipo jurisprudencia].

<sup>34</sup> **Artículo 150.** El presidente municipal tendrá a su cargo la representación del gobierno del Municipio y la ejecución de las resoluciones del Ayuntamiento.

"Artículo 151. Son facultades y obligaciones del presidente municipal:

"I. Cumplir y proveer a la observancia de las leyes federales y estatales."

<sup>35</sup> **Artículo 53.** El presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento y coordinar la administración pública municipal;

"II. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal;

"...



del Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, Baja California Sur,<sup>36</sup> preceptos en los que se establece que la representación del Municipio se encuentra a cargo del presidente municipal, que cuenta con facultades para proveer a la observancia de leyes federales, estatales y municipales, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, vigilar que funcionen en forma legal las dependencias y organismos descentralizados, entre otros, promover y fomentar el desarrollo municipal con equidad y justicia social, establecer programas tendientes a evitar la comisión de delitos, y ejercer las atribuciones que se le confieren.

58. De la mencionada ejecutoria, se advierte que al emitir su determinación, el presidente municipal ordenó la cancelación de diecisiete plazas correspondientes a trabajadores del mencionado organismo, con el propósito de corregir el procedimiento realizado para su otorgamiento, por lo que ordenó a la Comisión Mixta de Escalafón la reposición del procedimiento y solicitó a la representación sindical intervenir para que el procedimiento de asignación de plazas se llevara a cabo con base en la legislación federal, estatal y en los estatutos sindicales vigentes, respetando los derechos de los trabajadores que reúnan los requisitos para participar en la convocatoria.

59. Lo que pone de manifiesto que al emitir el oficio impugnado en los juicios de amparo indirecto que dieron origen a la presente contradicción de

"XXIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa."

<sup>36</sup> "Artículo 17. El presidente municipal tiene la representación del Ayuntamiento que le otorga la Ley Orgánica del Gobierno Municipal y demás disposiciones legales aplicables, así como las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Promover y fomentar el desarrollo municipal con equidad y justicia social;

"...

"II. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos, planes y programas federales, estatales y municipales, así como los acuerdos y resoluciones que emita el Ayuntamiento;

"...

"XXV. Establecer programas tendientes a evitar la comisión de delitos y proteger a las personas en sus bienes, posesiones y derechos;

"...

"XXXIII. Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o estatales."



criterios, el presidente municipal actuó como autoridad facultada de imperio, es decir, haciendo uso de las atribuciones que le corresponden a efecto de vigilar la observancia de las leyes y reglamentos y así como de atender al funcionamiento de los organismos descentralizados municipales.

60. Sin que pase inadvertido el hecho de que el presidente municipal también desempeña el cargo de presidente en la Junta de Gobierno del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz. No obstante, el presidente municipal no emitió el mencionado oficio en uso de las atribuciones que le corresponden como presidente de la Junta de Gobierno.

61. Ello, porque de haber pretendido hacer uso de las atribuciones que le corresponden como presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, Baja California Sur, habría emitido el oficio instruyendo al director general del mencionado organismo para que ejecutara la determinación emitida por la Junta de Gobierno en relación con la cancelación de las plazas, lo cual no sucedió así.

62. Ello, pues se reitera, el presidente municipal apoyó su determinación de cancelar las mencionadas plazas en diversos preceptos legales que le confieren facultades para vigilar y hacer cumplir las leyes federales, estatales, municipales, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, así como de vigilar que los organismos descentralizados funcionen de manera legal y evitar la comisión de delitos.

63. Sin que pase inadvertido lo sostenido por el Tribunal Colegiado Auxiliar, al concluir que la relación de coordinación entre las partes quedó demostrada plenamente con el original del nombramiento de la parte quejosa, del que se advierte que fue otorgado conjuntamente por el director general del organismo operador y el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur.

64. No obstante, el hecho de que el presidente municipal de la Paz, Baja California Sur hubiese autorizado la plaza que ocupaba la parte quejosa y sus-





crito los nombramientos respectivos no implica que la titularidad de las relaciones de trabajo corresponda a éste, en tanto que ésta corresponde al director general del organismo, facultado para nombrar y remover a los servidores públicos.

65. Además, el hecho de que los nombramientos de los trabajadores del organismo descentralizado municipal en mención se encuentren suscritos por el presidente municipal tiene explicación si se toma en cuenta que si bien el director general del organismo es el facultado para nombrar y remover a sus trabajadores, el aspecto relativo a la creación de nuevas plazas no se encuentra sujeto a la potestad de éste ni a la de la Junta de Gobierno del propio organismo, sino de la aprobación de la partida presupuestal específica por parte del Ayuntamiento, conforme a lo previsto en los artículos 51, fracción IV, inciso c), 125, fracción XV, 181, 184 y 186 de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> **Artículo 51.** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

"...

"IV. En materia de hacienda pública municipal: c) Elaborar anualmente su presupuesto de Egresos. Al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza. Las remuneraciones de todo tipo del presidente municipal, síndicos, regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales."

**Artículo 125.** Son atribuciones del tesorero municipal:

"...

"XV. Revisar los anteproyectos de presupuestos de egresos de las entidades que integren el sector paramunicipal, para su incorporación al presupuesto de egresos del Ayuntamiento."

**Artículo 181.** El Ayuntamiento aprobará su presupuesto de egresos, que regirá del 1o. de enero hasta el 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, debiendo publicarlo para conocimiento de la población dentro de los primeros quince días hábiles de enero, en el periódico de mayor circulación en el Municipio o en otros medios de comunicación que se estimen convenientes."

**Artículo 184.** El presupuesto deberá ser aprobado por mayoría calificada del Ayuntamiento. En el acta que se levante, se asentarán las cifras que por cada programa y ramo se hayan autorizado."

**Artículo 186.** Ningún gasto podrá efectuarse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que tenga saldo disponible para cubrirlo, a excepción de las resoluciones de naturaleza jurisdiccional que determinen obligaciones a cargo del Municipio."



66. En ese sentido, al suscribir la autorización de los nombramientos de nuevas plazas en el organismo descentralizado, el presidente municipal no actuó en su calidad de titular de las relaciones de trabajo que sostiene el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, sino en su calidad de representante del Ayuntamiento y en uso de las facultades de vigilancia que le confieren los artículos 53, fracciones XIII y XXIII,<sup>38</sup> y 110<sup>39</sup> de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur.

67. Derivado de lo anterior, esta Sala determina que el oficio impugnado en los juicios de amparo de origen constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto, toda vez que se actualizan los supuestos previstos en los artículos 1o., fracción I y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

68. Lo anterior, en virtud de que de lo expuesto se advierte que el presidente municipal, en su carácter de ente público, determinó cancelar diecisiete plazas correspondientes a trabajadores adscritos al Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz.

69. Determinación que el presidente municipal del Ayuntamiento de la Paz emitió unilateralmente, en uso de las facultades de control y vigilancia que le corresponden como representante del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, generando una restricción para que los trabajadores del mencionado organismo descentralizado continuaran desempeñándose en la plaza que les fue otorgada, por lo que tal proceder debe satisfacer los derechos humanos de

<sup>38</sup> "Artículo 53. El presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XIII. Suscribir a nombre y con autorización del Ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios;

"...

"XXIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa."

<sup>39</sup> "Artículo 110. El Ayuntamiento, por conducto del presidente municipal, coordinará y supervisará las acciones que realicen las entidades descentralizadas, vigilando que cumplan con la función para la que fueron creadas."



fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, de ahí que debe estar sujeto a un medio de control constitucional.

70. Con base en los razonamientos expuestos y en lo establecido en los artículos 1o., fracción I y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia 2a./J.164/2011 citada, esta Sala considera que la resolución emitida por el presidente municipal del Ayuntamiento de la Paz, Baja California Sur, en la que ordenó cancelar diecisiete plazas de trabajadores adscritos al Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Paz, sí constituye un acto de autoridad, ante el cual procede el juicio de amparo, en tanto se cumpla con los demás presupuestos procesales para su procedencia.

71. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN PRESIDENTE MUNICIPAL, EN LA QUE ORDENA LA CANCELACIÓN DE DIVERSAS PLAZAS PERTENECIENTES A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar si el oficio emitido por el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar diversas plazas pertenecientes al Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz, constituye o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el oficio emitido por el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar diversas plazas de trabajadores adscritos al mencionado organismo descentralizado municipal, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en términos de lo previsto en los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.



Justificación: Lo anterior es así, porque atendiendo a que el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz constituye un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, la titularidad de sus relaciones de trabajo se encuentra a cargo de su director general. De esta manera, se concluye que el oficio mediante el cual el presidente municipal del Ayuntamiento ordenó la cancelación de diversas plazas del organismo, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto, toda vez que se actualizan los supuestos previstos en los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, lo anterior, en virtud de que sin tener la titularidad de las relaciones de trabajo, la mencionada autoridad hizo uso de las facultades de control y vigilancia que le corresponden y de manera unilateral generó una restricción para que los trabajadores del mencionado organismo continuaran desempeñándose en la plaza que les fue otorgada.

Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, dictado en apoyo al Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito y el Tribunal Colegiado en mención.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.

TERCERO.—Públíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis



María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Votó en contra el Ministro José Fernando Franco González Salas.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.) y P./J. 16/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN PRESIDENTE MUNICIPAL, EN LA QUE ORDENA LA CANCELACIÓN DE DIVERSAS PLAZAS PERTENECIENTES A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar si el oficio emitido por el presidente municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar diversas plazas pertenecientes al Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz, constituye o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el oficio emitido por el presidente Municipal del Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur, en el que ordenó cancelar diversas plazas de trabajadores adscritos al mencionado organismo descentralizado municipal, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en términos de lo previsto en los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

Justificación: Lo anterior es así, porque atendiendo a que el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz constituye un organismo descentralizado con personalidad ju-



rídica y patrimonio propio, la titularidad de sus relaciones de trabajo se encuentra a cargo de su director general. De esta manera, se concluye que el oficio mediante el cual el presidente municipal del Ayuntamiento ordenó la cancelación de diversas plazas del organismo, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto, toda vez que se actualizan los supuestos previstos en los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, lo anterior, en virtud de que sin tener la titularidad de las relaciones de trabajo, la mencionada autoridad hizo uso de las facultades de control y vigilancia que le corresponden y de manera unilateral generó una restricción para que los trabajadores del mencionado organismo continuaran desempeñándose en la plaza que les fue otorgada.

## 2a./J. 5/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 111/2021. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 14 de julio de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Elizabeth Miranda Flores.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, en apoyo al Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 142/2020 (cuaderno auxiliar 598/2020), y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 564/2019.

Tesis de jurisprudencia 5/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA RECOGER EL TÍTULO DE CRÉDITO EXPEDIDO A NOMBRE DEL QUEJOSO CON MOTIVO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. 14 DE JULIO 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: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS.

## **II. Competencia**

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año y vigente a partir del veintidós siguiente en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto circuito y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

9. Lo anterior, bajo el contexto del contenido del artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y se



reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones legales publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.<sup>2</sup>

### III. Legitimación

10. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima porque fue formulada por el autorizado, en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, de la parte quejosa en los autos del juicio de amparo 577/2018 del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero con residencia en Acapulco y del que derivó el recurso de queja 9/2020 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de Vigésimo Primer Circuito.

11. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación prescrito en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> así como 226, fracción II,<sup>4</sup> y 227, fracción II,<sup>5</sup> de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

<sup>2</sup> "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

<sup>3</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. ...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:





#### IV. Existencia de la contradicción

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de idéntico punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>6</sup>

13. La existencia de la contradicción no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos se opongan, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

14. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría 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

...

"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."

<sup>6</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."



el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

15. Establecido lo anterior, corresponde ahora señalar los requisitos para la existencia de una contradicción de criterios,<sup>7</sup> a saber:

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

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

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

16. En el caso, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cumple con los requisitos de existencia de la contradicción de tesis. A continuación, se explicitan las razones de esa conclusión.

17. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** En efecto, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se

<sup>7</sup> En apoyo a tales consideraciones, se estiman aplicables las jurisprudencias sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tienen los siguientes datos de identificación: número 1a./J. 22/2010, que aparece en la página 122 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, Novena Época, titulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Así como la diversa 1a./J. 23/2010, visible en la página 123 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, Novena Época, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."



vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se desprende de las resoluciones emitidas por los órganos colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

18. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, en sesión de cinco de marzo de dos mil veinte, emitió resolución en el expediente del recurso de queja 9/2020 con base en los siguientes antecedentes y consideraciones:

- Grupo Inmobiliario Itai Pacific, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado solicitó el amparo y protección de la justicia federal contra diversos actos emitidos por múltiples autoridades del Estado de Guerrero. En dicho escrito, el apoderado designó autorizados en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo (entre ellos el denunciante de la presente contradicción) y señaló que a esas personas las autorizaba, incluso, para recibir el título de crédito que en su caso se exhibiera para dar cumplimiento a la ejecutoria.

- El dos de julio de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito, entre otros aspectos, radicó la demanda y la admitió a trámite, tuvo por designados a los autorizados y respecto de la petición acordó: "... dígame que si bien los autoriza en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, a efecto de que realice todos los actos procesales atinentes al presente asunto, ello en términos amplios para actuar en defensa de la parte quejosa dentro del procedimiento, por virtud de tal designación, también es verdad que tal dispositivo legal no los legitima para recibir valores, como si fueran sus mandatarios ..."

- Seguidos los trámites procesales el Juez de Distrito dictó sentencia en la que al declarar la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos de la ley catastral respecto al cálculo del impuesto predial concedió el amparo y protección a la parte quejosa para los siguientes efectos: a) la inaplicación presente y futura de dichos preceptos y b) la restitución a la quejosa del total del numerario consignado en los recibos de pago del referido impuesto y su correspondiente actualización.



- Posteriormente, la autoridad responsable informó sobre el cumplimiento de la sentencia y adjuntó el título de crédito expedido a nombre de la sociedad mercantil quejosa. Mediante comparecencia, el apoderado de ésta tuvo por recibido el cheque y posteriormente hizo del conocimiento de la autoridad judicial que fue cobrado satisfactoriamente y los recursos depositados en la cuenta de la empresa. Consecuentemente, el juzgador emitió un acuerdo por el que declaró cumplida la sentencia de amparo.

- Inconforme con esa decisión, por conducto de su autorizado, la parte quejosa interpuso recurso de inconformidad. Medio de impugnación que se declaró fundado en atención a que la cantidad devuelta por la autoridad responsable no contempló las actualizaciones correspondientes por el tiempo transcurrido y sólo así podría considerarse que se restituyó al quejoso en el pleno goce de las garantías infringidas.

- Lo anterior, dio origen a que el delegado de las autoridades municipales responsables exhibiera diverso título de crédito a nombre de la persona moral por una cantidad por concepto de actualización del pago del impuesto predial y sus accesorios.

- Así, el órgano jurisdiccional requirió a la quejosa para que, por conducto de su apoderado legal con poder bastante para el particular, acudiera a recoger el título de crédito. Es el caso que el autorizado de la persona moral presentó escrito a través del que hizo del conocimiento del juzgador la imposibilidad del apoderado para acudir al recinto judicial para tales efectos y solicitó autorización para que él pudiera recogerlo con la encomienda que posteriormente exhibiría el original del comprobante de depósito en la cuenta de la quejosa.

- El Juez de Distrito negó tal petición bajo el argumento de que esa actuación es de carácter personalísimo y sólo puede realizarla el apoderado legal de la moral quejosa. Tal determinación es la que dio origen el recurso de queja.

- En vía de agravios, el inconforme destacó que es autorizado en términos amplios de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Amparo, que en la demanda se le autorizó para recibir el título de crédito correspondiente; que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público por lo que



la decisión impugnada es rigorista. Que el apoderado legal no reside en la ciudad sede del juzgado y ello genera dificultad y un gasto para el apoderado legal aunado a que el documento contiene la leyenda "para abono a cuenta del beneficiario" por lo que el juzgador inobservó el contenido del artículo 198 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Incluso, abundó, la cantidad amparada no es exorbitante y finalmente, el Juez podía imponer la obligación de exhibir el comprobante de depósito con apercibimiento de multa para el caso de incumplimiento.

- Motivos de inconformidad que fueron calificados como fundados por el Tribunal Colegiado.

- Indicó que, el cumplimiento de las sentencias de amparo es una cuestión de orden público y estudio oficioso de cuya observancia está interesada la sociedad y que en términos del artículo 214 de la Ley de Amparo, ningún expediente puede archivarse sino hasta tanto quede enteramente cumplida la sentencia amparadora sin excesos ni defectos. Posicionamiento que está respaldado jurisprudencialmente por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia.

- Abundó en el sentido de que tanto la parte quejosa como el tercero interesado están facultados para designar autorizados en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo (regulado en forma similar en el ordinal 24 de la ley abrogada), quienes conforme a los criterios jurisprudenciales de este Alto Tribunal tienen facultades enunciativas y no limitativas.<sup>8</sup>

- Con base en ello, concluyó, es procedente proveer favorable la petición del autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, para efectos de que le sea entregado el título de crédito emitido por la responsable en cumplimiento del fallo protector con el objeto de que sea depositado en la cuenta bancaria a nombre de la moral quejosa.

<sup>8</sup> Al respecto invocó los criterios de rubros: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. LA ENUMERACIÓN DE SUS FACULTADES EN ESE PRECEPTO ES ENUNCIATIVA." y "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS CONFORME AL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. ESTÁ FACULTADO PARA DESISTIR DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN EL JUICIO, POR ÉL O POR SU AUTORIZANTE."



- Lo anterior, puesto que su autorización dentro del juicio de amparo fue hecha por el apoderado y representante de la empresa quejosa quien acreditó sus facultades en términos del instrumento notarial relativo. De lo que se sigue que el mandante de la quejosa demostró fehacientemente contar con facultades legales para designar autorizados e inclusive para sustituir y delegar esa representación.

- Para tales efectos, el Tribunal Colegiado consideró orientador el criterio jurisprudencial de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. EL APODERADO CON LIMITACIÓN PARA DELEGAR PODERES GENERALES O ESPECIALES ESTÁ FACULTADO PARA DESIGNAR AUTORIZADOS PARA ACTUAR EN EL JUICIO DE AMPARO."

- Asimismo, ponderó, que desde el escrito inicial de demanda aparece el nombre del autorizado y la solicitud para tenerlo autorizado para recoger títulos de crédito. Aunado a que el documento de valor analizado contiene la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" lo que impide que pueda hacerse mal uso del numerario dado que únicamente puede ser abonado en la cuenta del impetrante.

- Debido a ello, el juzgador tenía que considerar las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de la sentencia de amparo y en atención a esa exigencia debía tomar decisiones y acciones con ese objetivo y no, por el contrario, propiciar dificultades o imposibilidades.

19. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito**, en sesión de quince de diciembre de dos mil dieciséis, al resolver el recurso de queja 132/2016, analizó un caso con las siguientes particularidades:

- Una persona física solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra diversos actos de autoridades del Estado de Querétaro. En su escrito inicial, autorizó en términos amplios para oír y recibir notificaciones y para ser representado durante el trámite del juicio a diversas personas y expresamente para recibir todo tipo de documentos y cheques.



- La autoridad jurisdiccional admitió parcialmente la demanda y en lo que aquí cobra relevancia, tuvo por autorizados con las facultades que señala el artículo 12 de la ley de la materia, a las personas indicadas toda vez que cuentan con cédula profesional registrada en el sistema computarizado para el registro único de profesionales del derecho, ante los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

- Sustanciado el procedimiento, el juzgador concedió la protección constitucional al considerar inconstitucionales diversos artículos de la norma impugnada y sus relativos actos de aplicación. Razón por la que determinó como efectos del fallo protector la inaplicación presente y futura de las disposiciones normativas, la cuantificación del total a pagar por el quejoso y el reintegro de la cantidad restante entre el pago mínimo de los derechos registrales y lo consignado en los actos de aplicación respectivos. Posteriormente, la autoridad responsable hizo del conocimiento que el cheque relativo estaba a disposición de la parte quejosa; por su parte, el juzgador emitió pronunciamiento en torno al cumplimiento de la sentencia de amparo.

- Es el caso que, a través de un escrito, el autorizado de la parte quejosa hizo del conocimiento que acudió a las instalaciones de la responsable para recibir el cheque expedido a nombre del quejoso, pero le negaron su entrega con el argumento de que sólo lo podían hacer al directo impetrante. Por ende, solicitó al Juez se le tuviera reconocida la facultad, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, para recibir el documento de valor en comento.

- Al respecto, el Juez señaló que la entrega de numerario o cheque debe ser exclusivamente al directo quejoso o a su representante legal; salvo que el tercero que comparezca para su recepción acredite contar con poder con cláusula especial para la recepción de valores; esto, en virtud de que la figura del autorizado prevista en la Ley de Amparo es únicamente para efectos procesales.

- Inconforme con dicho proveído, el autorizado del quejoso interpuso recurso de queja. Los argumentos de agravio formulados se decantaron en el sentido de que lo resuelto limita la voluntad del quejoso para que los autorizados en términos amplios puedan recoger dicho título de crédito. La potestad para recibir documentos de valor no se encuentra en la Ley de Amparo y erró-



neamente aplicó el Código Federal de Procedimientos Civiles para nulificar la voluntad del quejoso.

- Consideró que si el artículo 12 de la Ley de Amparo contempla la posibilidad de que el autorizado lleve a cabo actos vinculados con la defensa de los derechos del autorizante, no pueda recoger un documento de valor expedido a nombre del quejoso (lo que conlleva que es intransferible) y esa decisión es contraria al derecho fundamental de acceso a la justicia.

- Agregó que, si bien el artículo referido no contempla la entrega de valores, no existe prohibición para que el quejoso pueda delegar esa facultad a su autorizado; en este sentido, respaldó sus afirmaciones con los criterios de rubros: "AUTORIZADO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN LOS TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE ATRIBUCIONES PARA AMPLIAR LA DEMANDA." y "AUTORIZADO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES PERSONALES E IMPONERSE DE LOS AUTOS. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO NO CONDICIONA EL RECONOCIMIENTO DE SU AUTORIZACIÓN Y SU PLENA EFICACIA A LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL LA ADMITA EXPRESAMENTE EN EL PRIMER AUTO QUE PRONUNCIE, ANTE LO CUAL LA NOTIFICACIÓN ENTENDIDA CON AQUÉL ES LEGAL."

- El Tribunal Colegiado calificó los agravios como inoperantes e infundados.

- Lo primero debido a que el Juez en ningún momento fundó su decisión en el contenido del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Civiles y tampoco sobre el razonamiento de que la autorización reconocida desde el auto admisorio haya caducado; es decir, el recurrente partió de premisas falsas.

- Lo infundado es consecuencia de que es desacertado estimar que por el hecho de admitir la demanda debe entenderse que el Juez le reconoció esa facultad al autorizado; lo único que reconoció son sus facultades procesales para intervenir en el juicio de amparo, esto es, para interponer los recursos que procedan, ofrezca y rinda pruebas, alegue en las audiencias, solicite su suspensión o diferimiento; o bien, cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del quejoso.





- Esa autorización que se le otorgó no conlleva una total delegación de los derechos del justiciable, sino que es una figura procesal con el objeto precisamente de que una persona represente al quejoso en la defensa de sus intereses.

- Para abundar en su decisión, el Tribunal Colegiado aludió al contenido de la ejecutoria emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 6/98 en la que se dijo que las facultades otorgadas al autorizado en materia de amparo no deben entenderse de manera limitativa sino enunciativa; asimismo, tendentes a lograr la defensa de los derechos del autorizante de conformidad con la tesis de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. LA ENUMERACIÓN DE SUS FACULTADES EN ESE PRECEPTO ES ENUNCIATIVA."

- Por ello, dijo, no es posible extender la autorización en los términos que lo pretendió el recurrente, es decir, ante la ausencia de prohibición ya que, insistió, las facultades resultan enunciativas y deben entenderse en congruencia legal con la finalidad de establecer la defensa de los derechos del quejoso.

- Por tanto, de extender la autorización para que, en nombre del quejoso, se reciba dinero, cheque o cualquier valor con motivo de la protección constitucional, ya no tiene el cariz de representación procesal de intereses, sino el de la disposición del derecho defendido y protegido dentro del juicio constitucional.

- Por ende, aun cuando el cheque es intransferible e identificado para el quejoso no puede estimarse que la facultad otorgada es concomitante con su representación procesal, ya que la entrega implica necesariamente un acto mediante el cual de forma personal se restituye al quejoso en el goce y disfrute del derecho violado; lo anterior, constituye un beneficio exclusivo del quejoso en términos del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.

- Consecuentemente, de la interpretación conjunta de los artículos 12 y 77, fracción I, del ordenamiento invocado se desprende que los efectos de una concesión de amparo deben implicar, necesariamente, de forma directa y sin intermediarios al solicitante de amparo, para que sea éste quien, consciente del



beneficio constitucional que obtuvo, pueda gozar de la restitución de sus derechos.

- Razonamiento que además consideró parte del principio de instancia de parte agraviada, pues aquella persona que ha resentido una afectación directa o indirecta en su esfera de derechos debe recibir el beneficio constitucional de manera directa sin que exista de por medio alguna persona en su nombre.

- Agregó, conforme a lo determinado en la contradicción de tesis 103/2015 de este Alto Tribunal la autorización procesal prevista en el numeral 12 de la Ley de Amparo no constituye una representación, sino una autorización, la cual puede acompañarse de facultades amplias para intervenir en el juicio en el que se le autoriza que se circunscriben al trámite y resolución del proceso y no puede equipararse a una delegación de facultades en sentido amplio como si se tratara de un nuevo poder general para pleitos y cobranzas, puesto que con la autorización no se otorgó la capacidad de accionar ante cualquier autoridad, ya que sólo dotó de la facultad para actuar en un juicio y llevar a cabo cualquier impulso procesal para que el procedimiento llegue a un término favorable.

- En ese sentido destacó que conforme a lo sostenido por esta Sala en la tesis de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. EL APODERADO CON LIMITACIÓN PARA DELEGAR PODERES GENERALES O ESPECIALES ESTÁ FACULTADO PARA DESIGNAR AUTORIZADOS PARA ACTUAR EN EL JUICIO DE AMPARO.", el autorizado puede llevar a cabo todos los actos en juicio que correspondan a la parte que lo designó y no aquellos que impliquen disposición del derecho en litigio y los reservados a la persona del interesado.

- Línea argumentativa que el Tribunal Colegiado sostuvo es acorde con el principio pro persona visto a la luz del derecho de acceso a la justicia previstos en los artículos 1o. y 17 constitucionales, en relación con los 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la tesis 1a. CCLXXVI-II/2016 (10a.) de la Primera Sala, pues al considerar que el juicio de amparo es un mecanismo efectivo en el acceso a la justicia; por ende, interpretar que el autorizado en materia de amparo no tiene la facultad reconocida de comparecer en nombre del quejoso para recibir el cheque o numerario destinado en su



beneficio, en cumplimiento al fallo protector; es acorde con el diseño constitucional del principio pro persona en relación con el derecho de acceso a la justicia.

- Lo anterior, dijo, sin desconocer que ante la naturaleza de determinados actos reclamados o derechos en pugna la parte quejosa pueda mediante instrumento o poder facultar a un tercero para que en su nombre reciba o gestione lo necesario para ver satisfecha la protección constitucional.

- Consideraciones anteriores que dieron origen a la tesis aislada de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE FACULTAD PARA RECIBIR DINERO, CHEQUE O VALOR QUE DEBA ENTREGARSE AL QUEJOSO CON MOTIVO DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL."

20. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes **sí existió** un punto de toque con respecto a la resolución de idéntico tipo de problema jurídico.

21. En efecto, se advierte que cada uno de los órganos jurisdiccionales involucrados en la controversia analizaron, en la etapa de cumplimiento y ejecución del juicio de amparo, si el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo y con solicitud expresa, está facultado para recibir el título de crédito expedido a favor del directo quejoso con motivo de la concesión de amparo.

22. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, arribó al convencimiento de que en atención a que el cumplimiento de la sentencia de amparo es de orden público y estudio oficioso, el juzgador debe ponderar las circunstancias particulares del caso y si advierte que el quejoso otorgó al autorizado facultades amplias en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo que son enunciativas mas no limitativas y expresamente le encomendó recoger títulos de crédito; aunado a que en el



documento de valor se inscribió la leyenda "para abono a cuenta", debe tomar decisiones y acciones que faciliten el cumplimiento de la sentencia y no, por el contrario, propiciar dificultades o imposibilidades.

23. Sin embargo, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito**, resolvió en distinto sentido, esto es, consideró que aun cuando las facultades otorgadas por el artículo 12 de la Ley de Amparo son enunciativas y no limitativas, su interpretación debe ser bajo la óptica de que las diligencias que lleve a cabo el autorizado deben estar encaminadas a la defensa de sus intereses dentro de ese juicio; por ende, no puede recibir, en nombre del quejoso, el cheque que se expide a favor de éste en cumplimiento de una sentencia de amparo, ya que estaría disponiendo del derecho defendido y protegido dentro del juicio constitucional.

24. Lo anterior, dijo, sin soslayar que la autorización se haya formulado desde el escrito inicial de demanda y aunque el documento de valor resulte intransferible ya que es imperioso que el directo quejoso reciba, en diligencia formal, el título de crédito para que en forma directa y sin intermediarios esté consciente del beneficio constitucional que obtuvo y con ello goce de la restitución de sus derechos. Máxime que la autorización en comento no puede equipararse a una delegación de facultades en sentido amplio como si se tratara de un poder general para pleitos y cobranzas.

25. **Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba al convencimiento de que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicciones en sus razonamientos, da lugar a la formulación de una pregunta genuina en los siguientes términos: **ante la solicitud expresa del quejoso en el sentido de que el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo pueda recoger títulos de crédito y valores expedidos a favor del impetrante, la autoridad jurisdiccional en la etapa de cumplimiento y ejecución de sentencia, como consecuencia de la concesión de amparo, ¿debe estimar que esa autorización tiene el alcance de facultarlo para tales efectos y, por ende, entregarle el documento de valor respectivo?**



26. Para dar contestación a esa interrogante, se estima oportuno recordar la línea argumentativa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto en relación con diversos tópicos.

27. En principio,<sup>9</sup> de conformidad con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 5o. y 6o. de la Ley de Amparo,<sup>10</sup> el juicio de amparo se rige por el principio de "*instancia de parte agraviada*" que implica que éste sólo

<sup>9</sup> En este aspecto se retoma lo señalado por el Pleno de este Tribunal Constitucional al resolver la contradicción de tesis 47/2018 correspondiente a la sesión de ocho de octubre de dos mil dieciocho bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Por lo que hace a la decisión del criterio que debe prevalecer se resolvió por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

<sup>10</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

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

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

**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

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

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley.

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.



puede instarse por la persona que aduce resentir una afectación a su esfera jurídica por virtud de una norma general, acto u omisión que a su consideración es violatorio de los derechos fundamentales previstos en la Constitución General de la República o en los tratados internacionales de los que es Parte el Estado Mexicano.

28. Se abundó en el sentido de que, en el contexto constitucional, sólo la parte quejosa (persona física o moral) directamente afectada por algún acto, es la que está en aptitud de demandar la protección de la Justicia Federal, en tanto el derecho subjetivo de acción en el juicio de amparo constituye un derecho personalísimo y, por ende, únicamente el titular del derecho vulnerado puede ejercitarlo.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

"b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

"c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

"d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

"IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

"Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia."

**"Artículo 6o.** El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."



29. Ahora en los referidos ordenamientos de la Ley de Amparo se regula la legitimación para promoverlo, acotándola a que sea directamente la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos del artículo 5o., fracción I, de ese ordenamiento, esto es, quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo (quejoso), siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados viola los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

30. Cierto es que el derecho subjetivo de acción, en principio, corresponde directamente a la persona –física o moral– titular de un derecho reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales que se consideran vulnerados, derivado de contar con un interés ya sea jurídico o legítimo; la Ley de Amparo en sus artículos 10 y 11<sup>11</sup> autoriza que la persona afectada<sup>12</sup> pueda ser representada, ya sea por su representante o por su apoderado legal, cuya personalidad en el juicio puede justificarse en la forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado y cuando ésta no lo prevenga, estarse a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

31. Dichas figuras jurídicas entendidas como la calidad procesal para actuar en un juicio a nombre de otro constituyen la expresión de un acto jurídico que exige la satisfacción de ciertos requisitos en los que se hayan cumplido los

<sup>11</sup> **"Artículo 10.** La representación del quejoso y del tercero interesado se acreditará en juicio en los términos previstos en esta ley.

"En los casos no previstos, la personalidad en el juicio se justificará en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado y cuando ésta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Cuando se trate del Ministerio Público o cualquier otra autoridad, se aplicarán las reglas del artículo anterior."

**"Artículo 11.** Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.

"En el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

"La autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta."

<sup>12</sup> La igual que el tercero interesado.



elementos materiales que lo condicionan, así como los formales que deba contener para su validez.

32. Lo expuesto, es congruente con el mandato constitucional que funda el principio de "*instancia de parte agraviada*", conforme al que se veda la posibilidad de que una persona distinta de la que es titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo y a quien afecte la norma general o el acto reclamado, o bien de su representante o apoderado legal, pueda promover amparo (salvo las excepciones previstas en la ley); lo que justifica que sean sólo ellos los que accionen el juicio, en tanto a éstos es a quienes les corresponde exteriorizar la voluntad para someter a control constitucional de los órganos jurisdiccionales de amparo un acto o norma que les cause perjuicio, así como el señalar el alcance de su pretensión.

33. Por tanto, se dijo, no cualquier persona puede accionar el juicio de amparo ya que es menester que, tratándose del agraviado, sea éste el que directamente haya sufrido el menoscabo en sus derechos por la actuación de alguna autoridad o bien, que quien legalmente lo represente, acredite fehacientemente dicha personalidad, ya sea en el juicio de amparo o en el procedimiento de origen.

34. Por otra parte, el artículo 12 de la Ley de Amparo establece la posibilidad de designar autorizados para atender procesalmente el juicio de amparo y regula dicha designación. El dispositivo legal citado, a la letra establece:

**"Artículo 12.** El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas





solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."

35. La primera parte de este ordenamiento permite que el agraviado o el tercero interesado autoricen a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones en su nombre, quien puede interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar la suspensión o el diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, debiendo acreditar encontrarse legalmente autorizados para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado en las materias civil, mercantil, laboral (tratándose del patrón), administrativa y penal, tal como lo mandata la segunda parte de dicho dispositivo legal.

36. La parte final del segundo párrafo de ese precepto autoriza a las partes a designar solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las facultades ya referidas.

37. Así, se concluyó, la autorización procesal prevista en el numeral 12 de la Ley de Amparo no constituye una representación, sino sólo una autorización, la cual puede acompañarse de facultades amplias o limitadas para intervenir en el juicio en el que se le autoriza y cuyas facultades procesales se circunscriben al trámite y resolución de dicho proceso, es decir, únicamente se le confieren facultades para la realización de los actos procesales tendientes a lograr una adecuada defensa en el proceso judicial correspondiente.

38. Muestra de ello es la circunstancia de que los autorizados no están facultados para formular la ampliación de la demanda de amparo, ni tampoco para desahogar alguna prevención en la cual deban manifestar hechos o antecedentes del acto que únicamente consten de forma directa al titular de la acción de amparo.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> En este sentido la Primera Sala de este Tribunal Constitucional emitió las jurisprudencias 1a./J. 37/2011 y 1a./J. 50/2014 (10a.), de rubro y título y subtítulo: "AUTORIZADO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN LOS TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE ATRIBUCIONES PARA AMPLIAR LA DEMANDA." y "AUTORIZADO



39. Lo anterior, ya que si el ejercicio de la acción de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir un agravio personal y directo, se sigue que su ampliación también debe correr a cargo del propio quejoso, o en su caso, de su representante legal y no pueden ser sustituidos por aquellos autorizados para atender procesalmente el juicio de amparo, en tanto sus facultades se circunscriben al trámite y resolución del proceso en que se le autoriza, pero no cuentan con la representación de los intereses de su autorizante para cuestiones ajenas que deban provenir directamente de la voluntad del interesado.

40. Además de la aludida distinción respecto del autorizado de la parte quejosa es de destacarse que el artículo 16 de la Ley de Amparo, hace mención del representante legal para el caso del fallecimiento del quejoso.

41. En este aspecto, al resolver la contradicción de tesis 323/2019<sup>14</sup> el Pleno de este Alto Tribunal arribó a la conclusión de que esa representación a que alude dicho ordenamiento debe entenderse en idéntico sentido que la representación en términos generales, es decir, como lo definió esta Segunda Sala de la Suprema Corte en la contradicción de tesis 78/2006-SS,<sup>15</sup> esto es, como una facultad *"en virtud de la cual una persona llamada representante realiza actos jurídicos en nombre de otra llamada representado"*, en forma tal que *"el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último, como si hubiera sido realizado por él"*, por lo que los derechos y obligaciones emanados del acto jurídico de que se trate se imputan directamente al representado, es decir, la concepción debe ser como quien tiene facultad para actuar, obligar y decidir en nombre del representado.

---

EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOGAR PREVENCIÓNES EN LAS CUALES DEBAN MANIFESTARSE, 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO QUE SE OMITIERON AL PRESENTARSE LA DEMANDA RELATIVA."

Por su parte, esta Segunda Sala sustentó la jurisprudencia 2a./J. 88/2006, que se publicó con el título: "DEMANDA DE AMPARO. LA MANIFESTACIÓN 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD' REQUERIDA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY DE AMPARO, CONSTITUYE UN ACTO DE CARÁCTER PERSONALÍSIMO QUE SÓLO PUEDE REALIZAR QUIEN PROMUEVA LA DEMANDA."

<sup>14</sup> En sesión correspondiente al veintiocho de abril de dos mil veinte.

<sup>15</sup> Sentencia de dieciséis de junio de dos mil seis, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel (ponente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Ministra presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos.



42. Luego, se analizó si la figura del autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo puede considerarse como representante legal al que alude el diverso ordinal 16 de esa legislación.

43. Para tales efectos se recordó el desarrollo jurisprudencial que ha tenido el análisis de la figura del autorizado en el juicio de amparo. Se tomaron en consideración las argumentaciones expuestas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 61/2014<sup>16</sup> y la solicitud de modificación de jurisprudencia 33/2010.<sup>17</sup>

44. De igual forma, lo resuelto por esta Segunda Sala del Máximo Tribunal en la contradicción de tesis 103/2015<sup>18</sup> en que se dijo que el representante que tiene originalmente facultades y obligaciones para instaurar el procedimiento no es equiparable al autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo pues los requisitos previstos para el otorgamiento de su mandato no se pueden tener por satisfechos con la simple presentación de una promoción.

45. En este contexto, se destacó que de los criterios referidos se concluía que ambas Salas de este Tribunal Constitucional reconocían que el autorizado

<sup>16</sup> Decisión tomada en resolución de veintiocho de mayo de dos mil catorce, en lo que hace al fondo del expediente, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo y que dio génesis a la jurisprudencia 1a./J. 50/2014 (10a.), de título y subtítulo: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOGAR PREVENCIÓNES EN LAS CUALES DEBAN MANIFESTARSE, 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO QUE SE OMITIERON AL PRESENTARSE LA DEMANDA RELATIVA."

Ese criterio aparece en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 210, materia común, Décima Época, con registro digital: 2007285.

<sup>17</sup> Fallo correspondiente a la sesión de nueve de marzo de dos mil once, resuelto por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) contra el voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>18</sup> De esa decisión emanó la jurisprudencia titulada: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. EL APODERADO CON LIMITACIÓN PARA DELEGAR PODERES GENERALES O ESPECIALES ESTÁ FACULTADO PARA DESIGNAR AUTORIZADOS PARA ACTUAR EN EL JUICIO DE AMPARO."

Dicho criterio se publicó con el número 2a./J. 105/2015 (10a.), y aparece en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 372, materia común, Décima Época, con registro digital: 2009933.



dentro del juicio de amparo no tiene una facultad de representación sino como persona autorizada y no obstante que su designación podía acompañarse de facultades amplias para intervenir en el juicio en el que se le autoriza, es relevante señalar que el legislador no previó dicha autorización con la intención de que el adquirente constituyera un verdadero representante legal, pues el alcance de las facultades procesales únicamente se circunscribe al trámite y resolución del proceso en el que se autoriza, sin que el autorizado cuente con representación de los intereses del autorizante.

46. Incluso se reconoció que, en consonancia con lo que el Tribunal Pleno decidió en la contradicción de tesis 13/2007-PL,<sup>19</sup> aunque el autorizado en términos amplios está facultado para *"realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante"* lo cierto es que dentro de la diversidad de facultades otorgadas no puede considerarse inmersa aquella que permita al autorizado desistirse del recurso de revisión en el juicio de amparo.<sup>20</sup>

47. En este orden de ideas, el Pleno concluyó que el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo no puede considerarse como representante legal para efectos del artículo 16 de la propia ley, ya que por representante legal debe entenderse quien tiene facultades para actuar, obligar y decidir en nombre de otro y de acuerdo con la interpretación de este Tribunal Pleno la autorización procesal prevista en el primero de los preceptos legales citados no constituye una representación, sino únicamente una autorización, la cual puede acompañarse de facultades amplias para intervenir en el juicio en el que se le autoriza.

48. Una vez que se ha llegado a una primera conclusión, esto es, que el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo no debe equipararse o considerarse como un representante legal del quejoso, sino exclusivamente como la persona que cuenta con autorización del impetrante

<sup>19</sup> Sentencia veintiuno de octubre de dos mil ocho.

<sup>20</sup> Al respecto se emitió la jurisprudencia de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESISTIR DEL RECURSO DE REVISIÓN."

Fue publicada con el número P./J. 195/2008, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, página 5, materia común, Novena Época, con registro digital: 168202.



para intervenir en salvaguarda de sus derechos dentro del juicio de amparo, resulta imperioso analizar ahora si dentro de las facultades con que cuenta el autorizado se encuentra la de recibir un título de crédito expedido a nombre del impetrante o bien si es necesario que el directo demandante de la protección constitucional, en su escrito inicial o mediante diverso recurso, plasme su voluntad en esos términos o por el contrario, es necesario que cuente con poder especial ante fedatario público con cláusula expresa, esto es, que se trata de un representante legal.

49. De inicio, es de señalarse que de la revisión de la legislación de la materia vigente desde el tres de abril de dos mil trece, incluso de los procesos legislativos de los que derivó la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no se advierte disposición expresa o pronunciamiento alguno respecto de si para recoger un título de crédito (cheque), numerario o valor –con independencia de que el directo quejoso pueda acudir a la sede jurisdiccional de manera personal (persona física) o a través de su representante legal (persona física o moral)– basta con que el impetrante delegue esa potestad en el autorizado en términos amplios del artículo 12 de esa legislación o en su caso, éste debe comparecer con poder notarial con cláusula expresa para esos efectos.

50. Ahora, del contenido del artículo 198 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,<sup>21</sup> se advierte la posibilidad de prohibir que un cheque sea pagado en efectivo cuando el librador o el tenedor haga la inserción en el documento de la expresión para abono en cuenta (la que no puede ser borrada); lo anterior, impide que sea negociable.

51. Consecuentemente, el documento de valor se podrá depositar en cualquier institución de crédito y exclusivamente se abonará el importe a la cuenta que

<sup>21</sup> "Artículo 198. El librador o el tenedor pueden prohibir que un cheque sea pagado en efectivo, mediante la inserción en el documento de la expresión 'para abono en cuenta'. En este caso el cheque se podrá depositar en cualquier institución de crédito, la cual sólo podrá abonar el importe del mismo a la cuenta que lleve o abra a favor del beneficiario. El cheque no es negociable a partir de la inserción de la cláusula 'para abono en cuenta'. La cláusula no puede ser borrada. "El librado que pague en otra forma, es responsable del pago irregularmente hecho."



lleve o abra a favor del beneficiario. El librado que pague en otra forma es responsable del pago irregularmente hecho.

52. En este orden de ideas, podría estimarse que existe un grado de certeza en el sentido de que el título de crédito no podría ser cambiado por persona diversa de aquella a quien se expidió.

53. Sin embargo, aun cuando la legislación especializada en esa materia regula el mecanismo de cobro de los recursos que amparan el documento, se estima que para efectos del juicio de amparo y con el objeto de brindar certeza jurídica a las partes, la autorización en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, así como la solicitud expresa del quejoso no tienen el alcance de facultarlo para que acuda ante la autoridad a recoger, en nombre de la parte quejosa, el título de crédito que se haya expedido.

54. Lo anterior, pues como se ha expuesto, el desarrollo jurisprudencial que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado se decanta en el sentido de que existen presupuestos legales que obligan a que la persona autorizada en esos términos cuente con facultades expresas o especiales otorgadas ante fedatario público.

55. En efecto, del contenido de los artículos 6o., 10 y 11 de la Ley de Amparo, es de aseverarse que la representación del quejoso y del tercero interesado se acreditará en juicio en los términos establecidos en esa ley y, en los casos no previstos, la personalidad en el juicio se justificará de igual forma que la determinada por la legislación que rija la materia de la que emane el acto reclamado, y cuando ésta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, el que, en su artículo 276 indica que todo litigante, con su primera promoción, exhibirá el documento que acredite el carácter con que se presente en el negocio, en caso de comparecer en representación de alguna persona o corporación, con excepción de los casos en que la representación le corresponda por ministerio de ley.

56. Con base en ello, se sigue, la Ley de Amparo reconoce, entre otros aspectos, la posibilidad de que las partes en el juicio comparezcan por conducto de apoderado o representante, así como que en el amparo directo la repre-



sentación puede justificarse con la acreditación que de ese carácter se tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

57. Ahora bien, en los casos de quienes necesitan comparecer por conducto de representante legal como en principio son las personas morales es de puntualizarse que la calidad de apoderado puede justificarse con instrumento notarial, el cual deriva de un mandato, entendido como el contrato por virtud del cual el mandatario, que es quien recibe la representación, se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, es decir, del representado, los actos jurídicos que éste le encarga.

58. Así, la legislación especial que delimita esta figura jurídica es el Código Civil Federal y de su ordinal 2,551 se obtiene que el mandato puede otorgarse en escritura pública; en escrito privado, firmado por el otorgante y testigos, y ratificado ante autoridad competente (notario público, Juez de primera instancia o Juez menor, entre otros), así como en carta poder sin ratificación de firmas, según corresponda, y podrán ser generales o especiales, atendiendo a las limitaciones que se hagan, de conformidad con los artículos 2553 y 2554.<sup>22</sup>

59. De estos últimos preceptos se pone de relieve que el mandato puede ser general o especial. A su vez, el general puede ser de distintos tipos, a saber: **1)** poder general para pleitos y cobranzas; **2)** poder para actos de administración; y, **3)** poder para actos de dominio. Por disposición legal cualquier otro mandato será especial.

<sup>22</sup> **Artículo 2553.** El mandato puede ser general o especial. Son generales los contenidos en los tres primeros párrafos del artículo 2,554. Cualquier otro mandato tendrá el carácter de especial."

**Artículo 2554.** En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas, bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.

"En los poderes generales para administrar bienes, bastará expresar que se dan con ese carácter, para que el apoderado tenga toda clase de facultades administrativas.

"En los poderes generales, para ejercer actos de dominio, bastará que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño, tanto en lo relativo a los bienes, como para hacer toda clase de gestiones a fin de defenderlos.

"Cuando se quisieren limitar, en los tres casos antes mencionados, las facultades de los apoderados, se consignarán las limitaciones, o los poderes serán especiales.

"Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorguen."



60. Por lo que hace al poder general para actos de domino, en su otorgamiento, basta que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño, tanto en lo relativo a los bienes, como para hacer toda clase de actos y gestiones a fin de defenderlos.

61. El poder general para actos de administración, por su parte, provee al apoderado toda clase de facultades administrativas.

62. Finalmente, en el poder general para pleitos y cobranzas, el legislador obvió su finalidad y se limitó a explicar que, bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna. Es preciso mencionar entonces que, por virtud de este tipo de mandato, el apoderado o mandatario puede representar a su mandante en juicio y realizar cualquier cobranza a su nombre.<sup>23</sup>

63. Continuando con la revisión de la codificación federal en comento, puntualmente, los supuestos en que los mandatos necesitan cláusula especial, es patente el contenido del artículo 2587, fracción VII, que indica:

"El procurador no necesita poder o cláusula especial sino en los casos siguientes:

"...

"VII. Para recibir pagos;

"...

<sup>23</sup> Así lo expuso la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 225/2016 en sesión relativa al treinta y uno de enero de dos mil dieciocho y que se falló, por lo que hace al fondo del asunto, por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, contra los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.





"Cuando en los poderes generales se desee conferir alguna o algunas de las facultades acabadas de enumerar, se observará lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 2554."

64. Consecuentemente, el procurador no necesita poder o cláusula especial sino cuando se actualice alguno de los supuestos que establece ese numeral, entre otros, cuando reciba pagos en cuyo caso se observará lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 2554, es decir, en todos los poderes generales para pleitos y cobranzas, bastará que se diga que se otorgan con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la legislación, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.

65. Es por lo expuesto que, si bien la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece no exige que en el poder general conste una cláusula especial expresa para poder recibir pagos, lo cierto es que de manera similar a la conclusión que esta Segunda Sala estableció al resolver la contradicción de tesis 17/2015,<sup>24</sup> como tal ordenamiento no regula el contrato de mandato, sino sólo permite su ejecución, debe partirse de la base de que la efectividad del instrumento respectivo está supeditada a la satisfacción de los requisitos que la legislación común consigna, en tanto que la exigencia del legislador en cuanto a comparecer a través de apoderado debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez, lo que se traduce en que debe atenderse al Código Civil Federal, cuyo artículo 2587, fracción VII, establece que el procurador necesita poder o cláusula especial para recibir pagos.

66. En tal virtud, ante la exigencia legal de satisfacer dicho requisito se sigue que la autorización otorgada en términos amplios del artículo 12 de la Ley

<sup>24</sup> Jurisprudencia número 2a./J. 104/2015 (10a.), que aparece en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 970, materias común y civil, Décima Época, con número de registro digital: 2009731, de título y subtítulo: "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO REALIZADO POR EL APODERADO. PARA QUE PROCEDA, EL PODER GENERAL DEBE CONTENER CLÁUSULA ESPECIAL QUE LO FACULTE PARA ELLO CONFORME AL ARTÍCULO 2587, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL."



de Amparo y la solicitud expresa que formule el directo quejoso, no tiene el alcance de soslayar el requerimiento legal antes destacado.

67. Como consecuencia directa, resulta insostenible afirmar que basta la expresión de la voluntad del quejoso plasmada en su escrito inicial de demanda o mediante diverso recurso en que haga del conocimiento de la autoridad judicial el nombre del autorizado en términos amplios para recoger el cheque que en su caso se expida dentro del juicio de amparo.

68. Ya que por seguridad jurídica y en estricto acatamiento al marco legal, la voluntad de la parte quejosa expresada en una promoción integrante del juicio de amparo (con independencia de la etapa procesal en que se formule) no es suficiente para tener por satisfecho el requisito legal ya que, si bien esa designación le brinda legitimación en el juicio de amparo, no lo exime de demostrar que cuenta con las facultades legales para recoger el documento valor expedido a nombre del quejoso en los términos relatados con anterioridad.

## V. Decisión.

69. En consecuencia, se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada a que este expediente se refiere.

70. Conforme a las razones expuestas en la presente ejecutoria, esta Segunda Sala determina que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo vigente, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

**AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA RECOGER EL TÍTULO DE CRÉDITO EXPEDIDO A NOMBRE DEL QUEJOSO CON MOTIVO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron vía recurso de queja, de las decisiones adoptadas por los Jueces de Distrito a quienes, respectivamente, se les formuló solicitud para que el autorizado en términos amplios a que se refiere el artículo 12 de la Ley de Amparo pudiera



recoger el título de crédito (cheque) que la autoridad responsable expidió a favor del directo quejoso, llegando a posturas opuestas, pues uno concluyó que el recurso planteado es fundado pues fue incorrecto que el juzgador negara la entrega de ese documento valor, mientras que el otro confirmó la resolución judicial que no acordó de conformidad la petición.

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que ante la ausencia de disposición expresa en la Ley de Amparo resulta necesario acudir al Código Civil Federal que regula la figura jurídica del mandato y de cuyo contenido se obtiene que la persona facultada por el quejoso, deberá contar con poder general para pleitos y cobranzas que establezca que se otorga con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna y con ello, en representación del directo quejoso, pueda recibir el título de crédito.

**Justificación:** La autorización a que se refiere la primera parte del artículo 12 de la Ley de Amparo ha sido definida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como una mera autorización a cualquier persona con capacidad legal, que no representación, para intervenir en el juicio en el que se le autoriza y cuyas facultades procesales se circunscriben al trámite y a la resolución de dicho proceso, es decir, únicamente se le confieren facultades para la realización de los actos procesales tendientes a lograr una adecuada defensa en el proceso judicial correspondiente, lo que se corrobora con el impedimento que tiene para formular la ampliación de la demanda o para desahogar alguna prevención en la cual deba manifestar hechos o antecedentes del acto que únicamente consten de forma directa al titular de la acción de amparo. Por tanto, si con motivo de la concesión del amparo se expide un título de crédito o valor en favor del impetrante, en su caso, el titular del derecho humano restituido deberá comparecer a recibirlo, o bien, de conformidad con los artículos 2553, 2554 y 2587, fracción VII, del Código Civil Federal, podrá otorgar poder especial para que en su representación sea entregado a determinada persona; lo anterior, con independencia de que en términos del artículo 198 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el cheque contenga la leyenda "para abono en cuenta".



71. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, constitucional; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados y Plenos de Circuito en cita 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 cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la**



**Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 88/2006, VI.2o.C.266 K y 1a./J. 37/2011 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIV, julio de 2006, página 348; XXV, marzo de 2007, página 1607; y XXXIII, junio de 2011, página 68, con números de registro digital: 174745, 173099 y 161909, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2014 (10a.) y aislada XXII.1o.A.C.1 K (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas y 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 9, Tomo I, agosto de 2014, página 210 y 41, Tomo II, abril de 2017, página 1683, con números de registro digital: 2007285 y 2014153, respectivamente.

Las tesis aislada y de jurisprudencia: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. LA ENUMERACIÓN DE SUS FACULTADES EN ESE PRECEPTO ES ENUNCIATIVA." y "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS CONFORME AL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. ESTÁ FACULTADO PARA DESISTIR DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN EL JUICIO, POR ÉL O POR SU AUTORIZANTE.", citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves 2a. LXIV/98 y P./J. 26/2000 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VII, mayo de 1998, página 584 y XI, marzo de 2000, página 5, con números de registro digital: 196387 y 192183, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 105/2015 (10a.) y 2a./J. 104/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA RECOGER EL TÍTULO DE CRÉDITO EXPEDIDO A NOMBRE DEL QUEJOSO CON MOTIVO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron vía recurso de queja, de las decisiones adoptadas por los Jueces de Distrito a quienes, respectivamente, se les formuló solicitud para que el autorizado en términos amplios a que se refiere el artículo 12 de la Ley de Amparo pudiera recoger el título de crédito (cheque) que la autoridad responsable expidió a favor del directo quejoso, llegando a posturas opuestas, pues uno concluyó que el recurso planteado es fundado pues fue incorrecto que el juzgador negara la entrega de ese documento valor, mientras que el otro confirmó la resolución judicial que no acordó de conformidad la petición.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que ante la ausencia de disposición expresa en la Ley de Amparo resulta necesario acudir al Código Civil Federal que regula la figura jurídica del mandato y de cuyo contenido se obtiene que la persona facultada por el quejoso, deberá contar con poder general para pleitos y cobranzas que establezca que se otorga con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna y con ello, en representación del directo quejoso, pueda recibir el título de crédito.

Justificación: La autorización a que se refiere la primera parte del artículo 12 de la Ley de Amparo ha sido definida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como una mera autorización a cualquier persona con capacidad legal, que no representación, para intervenir en el juicio en el que se le autoriza y cuyas facultades procesales se circunscriben al trámite y a la resolución de dicho proceso, es decir, únicamente se le confieren facultades para la realización de los actos procesales tendientes a lograr una adecuada defensa en el proceso judicial correspondiente, lo que se corrobora con el impedimento que tiene para formular la ampliación de la demanda o para desahogar alguna prevención en la cual deba manifestar hechos o antecedentes del acto que únicamente consten de forma directa al titular de la acción de amparo. Por tanto, si con motivo de la concesión



del amparo se expide un título de crédito o valor en favor del impetrante, en su caso, el titular del derecho humano restituido deberá comparecer a recibirlo, o bien, de conformidad con los artículos 2553, 2554 y 2587, fracción VII, del Código Civil Federal, podrá otorgar poder especial para que en su representación sea entregado a determinada persona; lo anterior, con independencia de que en términos del artículo 198 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el cheque contenga la leyenda "para abono en cuenta".

## 2a./J. 6/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 255/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito. 14 de julio 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: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Javier Eduardo Estrever Ramos.

### Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver la queja 132/2016, de la cual derivó la tesis aislada XXII.1o.A.C.1 K (10a.), de título y subtítulo: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE FACULTAD PARA RECIBIR DINERO, CHEQUE O VALOR QUE DEBA ENTREGARSE AL QUEJOSO CON MOTIVO DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1683, con número de registro digital: 2014153; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver la queja 9/2020.

Tesis de jurisprudencia 6/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 3 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. UNA VEZ DICTADA LA SENTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ IMPOSIBILITADO PARA PRONUNCIARSE SOBRE AQUÉL, POR LO QUE DEBE REMITIR LOS AUTOS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO PARA QUE, DE SER PROCEDENTE, REVOQUE LA SENTENCIA Y DECRETE EL SOBRESEIMIENTO RESPECTIVO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 112/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS VIGÉSIMO PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y OCTAVO EN MATERIA DE TRABAJO, AMBOS DEL PRIMER CIRCUITO. 30 DE JUNIO 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: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. EN RELACIÓN CON EL CRITERIO CONTENIDO EN ESTA TESIS VOTÓ CON RESERVA JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

## 2. Presupuestos procesales

5. **Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII,<sup>1</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>2</sup> publi-

<sup>1</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

(Reformada, D.O.F. 7 de junio de 2021)

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

<sup>2</sup> "PRIMERO. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:





cado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; toda vez que se trata de una contradicción de tesis sustentada entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito pero de diferente materia –administrativa y de trabajo– cuyo conocimiento es exclusivo de esta Segunda Sala y se considera innecesaria la intervención del Pleno.

6. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en 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 atención a que fue formulada por un Magistrado integrante del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios que participan en esta contradicción.

### 3. Criterios contendientes

7. Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis es preciso tener en cuenta los antecedentes y aspectos relevantes que sustentan las posturas de los cuerpos colegiados que se denunciaron como contradictorias.

8. **3.1. Criterio del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** al resolver el amparo en revisión 25/2021, en sesión de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de votos.

9. José Antonio Gómez Velázquez, promovió juicio de amparo indirecto, contra actos del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades,<sup>3</sup> consistentes en la orden de cancelación de la plaza y clave pre-

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativas y del trabajo.

"...

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>3</sup> Titular de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; titular de la Secretaría de la Función Pública; oficial mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; titular de la Dirección General de Servicios Aéreos de la Fiscalía General de la República y del director del Departamento



supuestal, su cumplimiento y la terminación de la relación laboral entre la administración pública federal y el quejoso.

10. Después de varias cuestiones relacionadas en definir el órgano competente para dar trámite a esta demanda, conoció la Jueza Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien, seguidos los trámites correspondientes, el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, dictó sentencia en la que, por un lado, determinó sobreseer en el juicio y, por otro, concedió el amparo solicitado.

11. El diecinueve de noviembre de dos mil veinte, el quejoso compareció ante el secretario del juzgado de origen y manifestó su voluntad de desistirse del juicio de amparo, motivo por el cual la Jueza de amparo emitió auto en el que decretó sobreseimiento fuera de la audiencia, con fundamento en la fracción I del artículo 63 de la Ley de Amparo.

12. Inconformes con la sentencia de amparo, por escrito presentado vía electrónica el veintisiete de noviembre de dos mil veinte, el subdirector de Recursos Humanos de la Dirección de Administración y Finanzas de la Dirección General de Servicios Aéreos y director general de Servicios Aéreos, ambos de la Fiscalía General de la República, interpusieron recurso de revisión, el cual por razón de turno, tocó conocer al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

13. Al resolver el recurso de revisión administrativo, el Tribunal Colegiado determinó que tenía que dejarse sin efectos el sobreseimiento decretado fuera de audiencia que impuso la juzgadora federal, ya que, si bien el quejoso conservaba su derecho a desistirse del juicio, incluso dictada la sentencia de amparo y hasta que ésta no causara ejecutoria, la Juez de Distrito ya no podía volver a resolver al haber precluido su oportunidad para hacerlo.

14. Sobre esto, explicó que acaecidas las etapas del proceso del juicio de amparo opera su preclusión y, al dictar sentencia el juzgador no puede hacerlo

---

de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicios Aéreos de la Fiscalía General de la República.



de nueva cuenta, pues al ejercer su facultad para decidir la contienda operó la preclusión de ésta y, por ende, ya no puede volver a resolver.

15. Añadió que sostener lo contrario implicaría desconocer la institución de la preclusión que rige el juicio de amparo ante el ejercicio de los derechos procesales de las partes y la sucesión de las etapas que lo componen.

16. Finalmente argumentó que una excepción válida a la preclusión de la facultad para resolver tratándose del juicio de amparo indirecto, opera cuando se dicta una sentencia protectora y el quejoso se desiste de la demanda previo a que cause ejecutoria, caso en que el juzgado, a fin de no violentar la teoría general del proceso y la preclusión que impera en el juicio, una vez acaecidas cada una de sus etapas, concretamente la resolutoria, debe reservar el pronunciamiento respectivo.

17. Dicha reserva se justifica en la posibilidad legal que asiste a las partes de interponer recurso de revisión contra la sentencia de amparo, evento en que el juzgador, además de la expresión de agravio y demás constancias, deberá enviar al órgano colegiado el desistimiento ratificado del quejoso, a fin de resolver lo que en derecho proceda.

18. Por las anteriores consideraciones resolvió dejar sin efectos el auto de sobreseimiento que decretó la Juez Federal, revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo al desistirse la quejosa.

19. **3.2. Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 2/2019, en sesión de veinte de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos.

20. Laura Islas Rivas, promovió juicio de amparo indirecto en contra de actos del vocal ejecutivo del Fondo de la Vivienda y del jefe de departamento de Vivienda Zona Oriente de la Ciudad de México, ambos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), consistentes en la omisión de dar contestación a sus escritos dirigidos a ambas autoridades.

21. De la demanda correspondió conocer por cuestión de turno, al Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, quien registró



la demanda con el número 2062/2018-II, la admitió a trámite y seguidos los trámites legales, dictó sentencia el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en el sentido de conceder la protección constitucional.

22. Por escrito presentado el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, la quejosa manifestó que, por así convenir a sus intereses legales, se desistía del juicio de amparo.

23. A través de proveído de diez de diciembre de dos mil dieciocho, el Juez Federal estimó actualizada la hipótesis establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley de Amparo, por lo que sobreseyó en el juicio de amparo indirecto.

24. Mediante escrito presentado el once de diciembre de dos mil dieciocho, las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión, el cual, por razón de turno, correspondió conocer al Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, quien mediante acuerdo de siete de enero de dos mil diecinueve lo admitió y registro con el número 2/2019 de su índice.

25. Seguidos los trámites de ley, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, emitió resolución el veinte de febrero de dos mil diecinueve, en la que concluyó que el recurso había quedado sin materia, toda vez que el diez de diciembre de dos mil dieciocho, el juzgador federal sobreseyó en el juicio después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional, debido al desistimiento expreso de la quejosa.

26. Por tanto, argumentó que dejó de existir la materia de ese medio de impugnación pues ya no resultaba dable ocuparse de la revisión de dicha sentencia, toda vez que desapareció jurídicamente con motivo del sobreseimiento.

27. Consideró aplicable a su determinación la tesis 1a. IV/2013 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: (sic) "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN. SUPUESTOS QUE PUEDEN PRESENTARSE.",<sup>4</sup> publicada en el *Semanario Judicial de la Federa-*

<sup>4</sup> De texto: "El desistimiento de la acción de amparo consiste en la declaración de voluntad del quejoso en el sentido de no proseguir con el juicio de garantías, el cual, debidamente ratificado, origina



ción y su Gaceta, «Décima Época» Libro XVI, Tomo 1, enero de dos mil trece, página seiscientos veintiocho, «con número de registro digital: 2002508».

#### 4. Existencia de la contradicción

28. El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, «con número de registro digital: 164120» de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a

---

una resolución con la que finaliza la acción constitucional sin importar la etapa en que se encuentre. Ahora bien, si una persona que promovió el juicio de amparo puede desistirse, también tiene dicha facultad tratándose del recurso de revisión que haya interpuesto respecto del juicio de garantías; en este sentido, los supuestos que pueden presentarse son: (i) que el quejoso que interpone el recurso solamente se desista de éste, entonces debe dejarse firme la sentencia recurrida; (ii) que quien desista del recurso sea el tercero perjudicado que lo interpone, caso en que debe dejarse firme la sentencia recurrida; (iii) que el quejoso que interpone el recurso desista simultáneamente de la demanda de amparo y de aquél, supuesto en el cual debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y decretar el sobreseimiento en el juicio; y, (iv) que el quejoso desista de la demanda de amparo que originó la sentencia impugnada mediante recurso de revisión promovido por un tercero perjudicado, caso en el que debe sobreseerse en el juicio, pues el recurso queda sin materia al desaparecer la sentencia que lo generó."



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."

29. También debe observarse la tesis P. XLVII/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época» Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, «número de registro digital: 166996» que dice:

"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 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 oportu-



tunidad 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."

30. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

31. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

32. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por 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, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio





que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

33. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, «con número de registro digital: 190917» que dice:

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

34. Conforme a lo anterior, en los casos que conforman la presente denuncia de contradicción de tesis se advierte que existe como elemento común el hecho que, una vez dictada la sentencia de amparo por el Juzgado de Distrito correspondiente, las partes quejasas presentaron escrito de desistimiento, previamente a que las autoridades responsables interpusieran recurso de revisión.



De tal forma que el juzgador federal se pronunció en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo fuera de audiencia.

35. El aspecto contradictorio se presenta en el momento en que los Tribunales Colegiados dictaron sentencia, ya que, por una parte, el **Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 25/2021**, consideró que a fin de salvaguardar la figura de la preclusión en el juicio de amparo y en estricto apego a la teoría general del proceso, lo procedente era dejar sin efectos el sobreseimiento emitido por el juzgador federal (pues al dictar sentencia precluyó su facultad para resolver), revocar la sentencia recurrida y analizar en esa instancia el escrito de desistimiento para determinar el sobreseimiento del juicio.

36. Por otro lado, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 2/2019**, concluyó que con motivo del desistimiento presentado por la parte quejosa, lo conducente era declarar sin materia el recurso de revisión, en atención a que la sentencia que se pretendía combatir dejó de existir jurídicamente por petición expresa de quien acudió a la instancia federal.

37. Como se observa, es evidente que se sostienen posturas opuestas, por ende, el punto de contradicción consiste en determinar la forma en que debe proceder un Tribunal Colegiado que resuelve un recurso de revisión, cuando la parte quejosa se desiste del juicio ante el Juzgado de Distrito, una vez dictada la sentencia, cuando aún transcurre el plazo para la interposición del recurso de revisión respectivo y el juzgador federal decreta el sobreseimiento fuera de audiencia constitucional.

## 5. Estudio

38. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa a continuación de conformidad con los razonamientos siguientes:

39. De acuerdo con la doctrina y con la jurisprudencia de esta Segunda Sala, el desistimiento es considerado como la renuncia al ejercicio de una acción, es decir, el abandono de una instancia o de la reclamación de un derecho,



el cual, debidamente ratificado, conlleva el fin del juicio o de la instancia de amparo, buscando retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes del ejercicio de la pretensión respectiva.

40. Resulta aplicable el criterio sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 82/2016 (10a.), de esta Segunda Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, «Libro 32» Tomo I, julio de 2016, página 462, «con número de registro digital: 2012059» que señala:

"DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN DE AMPARO. SUS CONSECUENCIAS. El desistimiento de la acción de amparo consiste en la declaración de voluntad del quejoso de no proseguir con el juicio, el cual, debidamente ratificado, conlleva emitir una resolución con la que finaliza la instancia de amparo, independientemente de la etapa en que se encuentre (desde el inicio del juicio hasta antes de que cause ejecutoria la sentencia que se dicte) y sin necesidad de examinar los conceptos de violación o, en su caso, los agravios."

41. De conformidad con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, la voluntad para promover el juicio de amparo es un principio fundamental, de modo que sólo se sigue a instancia de parte agraviada; de igual manera puede válidamente desistir el quejoso del medio de control constitucional o de la instancia con la sola declaración de su voluntad, una vez que se haya ratificado esa petición.

42. Así lo reconoce la fracción I del artículo 63 de la Ley de Amparo, que prevé como causa de sobreseimiento que "*el quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca*".

43. Al respecto, debe precisarse que la ratificación del escrito de desistimiento tiene por objeto evitar los perjuicios que puede acarrear el sobreseimiento del juicio de amparo, o la declaratoria de firmeza de la instancia, bien porque se trate de un desistimiento erróneo, o porque no exista, por no tratarse de escrito del interesado; por lo que, para evitar tales daños, se ordena ratificar el escrito de desistimiento.

44. Por otra parte, ha sido criterio reiterado de esta Segunda Sala que el desistimiento (ya sea de la acción o de la instancia) puede tener lugar hasta antes de que se dicte la sentencia ejecutoria.



45. Es aplicable, el criterio que informa la jurisprudencia 2a./J. 33/2000, de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 147, «con número de registro digital: 192108» que indica:

"DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. PUEDE MANIFESTARSE EN CUALQUIERA DE LAS INSTANCIAS DEL JUICIO, MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO LA SENTENCIA EJECUTORIA. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, de la Constitución General de la República, la voluntad para promover el juicio de amparo es un principio fundamental, de modo que siempre debe seguirse a instancia de parte agraviada, de ahí que pueda, válidamente, desistir en cualquier momento con la sola declaración de su voluntad. Lo anterior se encuentra reconocido en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, que establece como una de las causas de sobreseimiento en el juicio el desistimiento de la demanda, que para la misma disposición constituye una abdicación o renuncia del sujeto a que el órgano de control constitucional ejerza su actividad jurisdiccional en un caso concreto y determinado, implicando el desistimiento de la demanda. Por consiguiente, el desistimiento ratificado por el quejoso, actualiza la hipótesis prevista por el mencionado artículo 74, fracción I, a pesar de que se haya externado ante el a quo y con posterioridad a la fecha en que éste dictó la resolución de primera instancia e incluso, a que en contra de tal fallo se haya interpuesto el recurso de revisión, porque el quejoso conserva su derecho para desistir de la demanda en el momento en que lo considere conveniente a sus intereses, y el órgano de control constitucional tiene el deber de aceptar esa renuncia."

46. Del criterio jurisprudencial se desprende que el desistimiento se puede expresar por la parte quejosa en cualquier momento, ya que conserva su derecho para desistir de la manda (sic) en el momento en que lo considere conveniente a sus intereses, siempre que la sentencia no haya causado ejecutoria, entendiéndose por esto, aquella sentencia susceptible de ejecutarse y contra la cual no cabe ningún recurso ordinario.

47. En ese sentido, debe precisarse que dentro del juicio de amparo existen dos fases: la instrucción y la resolución; la primera se enfoca en la admisión, solicitud de informes justificados a las autoridades responsables, ofrecimiento de pruebas y celebración de audiencia constitucional, es decir, se trata del mo-



mento procesal donde el juzgador concentra los datos, elementos, pruebas, afirmaciones, negativas y deducciones de todas las partes interesadas.

48. Una vez celebrada la audiencia constitucional comienza la fase de resolución, la cual consiste propiamente en que el juzgador emite una sentencia con base en los elementos y constancias que obran en el expediente para resolver la controversia planteada.

49. Asimismo, se puede considerar que las sentencias se manifiestan en tres sentidos, a saber: la que decreta el sobreseimiento en el juicio, la que niega el amparo y la que concede la protección constitucional.

50. Las dos primeras, en principio, cesan la participación del Juez de Distrito pues no existen actos de trascendencia posteriores a su dictado, ya que únicamente estará pendiente de que cause estado o del trámite del recurso que en su caso se interponga contra ellas; por el contrario, cuando se concede la protección constitucional, si bien existe la posibilidad de impugnar esa decisión, también se abre una nueva etapa donde el juzgador debe allegarse de los elementos necesarios para tener certeza sobre el debido cumplimiento de su sentencia.

51. Se hace mención de lo anterior, porque una vez dictada la sentencia en el juicio de amparo (en cualquiera de los sentidos mencionados), el Juez de Distrito consuma la facultad que tenía para resolver y pronunciarse sobre el asunto, de tal forma que se actualiza la figura jurídica de preclusión, la cual se traduce en que las diversas etapas del proceso se desarrollen de forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, de manera que imposibilita el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados.

52. Aterrizando todas estas particularidades al caso concreto encontramos que, si una vez emitida la sentencia, se presentara el desistimiento de la parte quejosa, el juzgador federal se encuentra imposibilitado para dictar el sobreseimiento pues aún se encuentra transcurriendo el plazo para la interposición del recurso de revisión y, en caso de que se interponga, el Juez de Distrito únicamente deberá remitir al Tribunal Colegiado en turno, todas las constancias de autos incluyendo el escrito de desistimiento y su ratificación, para que éste proceda conforme a su competencia.



53. En ese sentido se entiende que lo único que pudiere realizar el juzgador de Distrito es coadyuvar en la ratificación del escrito de desistimiento, a fin de tener certeza en que dicha acción es voluntad de la parte quejosa.

54. Así, el Juez de Distrito no puede pronunciarse sobre ese desistimiento, precisamente porque está transcurriendo el plazo para que las partes interpongan el recurso de revisión contra la sentencia; además, como en los casos de los que deriva esta contradicción, no se justifica que lo haga fuera de audiencia, precisamente porque sólo está permitido decretar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional, pero únicamente cuando ésta no se ha celebrado.

55. Por tal motivo, si dictada la sentencia en la que se concede la protección constitucional y contra ésta se interpusiera recurso de revisión, como aconteció en los asuntos que ahora se contradicen, lo procedente es remitir los autos al Tribunal Colegiado correspondiente, junto con el escrito de desistimiento y la ratificación respectiva, para que dicho órgano colegiado proceda con base en su competencia.

56. Por ello, si indebidamente el Juez de Distrito se pronuncia sobre el desistimiento después de dictada la sentencia y decreta el sobreseimiento, el Tribunal Colegiado a quien le corresponda conocer del recurso de revisión (ya sea interpuesto contra la primera sentencia o contra la resolución que decreta el sobreseimiento, posterior a aquélla), en términos del artículo 93 de la Ley de Amparo, deberá revocar la resolución que decretó el sobreseimiento (por estar dictada en forma ilegal), así como la diversa en la que se haya concedido o negado la protección constitucional (por existir desistimiento del juicio de amparo).

57. En mérito de lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. UNA VEZ DICTADA LA SENTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ IMPOSIBILITADO PARA PRONUNCIARSE SOBRE AQUÉL, POR LO QUE DEBE REMITIR LOS AUTOS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO PARA QUE, DE SER PROCEDENTE, REVOQUE LA SENTENCIA Y DECRETE EL SOBRESEIMIENTO RESPECTIVO.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron cuál es la situación jurídica que prevalece cuando una vez dictada la sentencia por el Juez de Distrito, la parte quejosa presenta escrito de desistimiento, previo a la interposición del recurso de revisión correspondiente, siendo que un Tribunal Colegiado consideró correcto que el juzgado sobreesayera fuera de audiencia, mientras que el otro órgano colegiado estimó que precluye la facultad del juzgador para pronunciarse y, por tanto, no puede emitir pronunciamiento alguno.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que una vez dictada la sentencia, el Juez de Distrito carece de facultades para pronunciarse sobre el desistimiento de la parte quejosa y, por ende, lo procedente es remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, junto con el escrito de desistimiento y la ratificación respectiva, para que éste, previo al estudio de los agravios, analice el desistimiento y, de ser procedente, revoque la sentencia del juzgador federal y sobresea en el juicio.

Justificación: El desistimiento es la abdicación o renuncia del sujeto a que el órgano de control constitucional ejerza su actividad jurisdiccional en un caso concreto y determinado; acción que puede realizar en cualquier momento, con la sola declaración de su voluntad y que se puede manifestar en cualquiera de las instancias del juicio, mientras no se haya dictado sentencia ejecutoria. Así, una vez dictada la sentencia en el juicio de amparo, el Juez de Distrito consume la facultad que tenía para resolver y pronunciarse sobre el asunto, pues las diversas etapas del proceso se desarrollan de forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, de manera que imposibilita el regreso a etapas y momentos procesales ya consumados. En ese sentido, si una vez emitida la sentencia se presentara el desistimiento de la parte quejosa, el juzgador federal se encuentra imposibilitado para dictar el sobreseimiento, pues aún se encuentra transcurriendo el plazo para la interposición del recurso de revisión y, en caso de que se interponga, el Juez de Distrito únicamente deberá remitir al Tribunal Colegiado en turno todas las constancias de autos, incluyendo el escrito de desistimiento y su ratificación, para que éste proceda conforme a su competencia.

## 6. Puntos resolutivos

Por lo expuesto y fundado, se;



## RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

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

**Notifíquese;** 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 cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

**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 Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**





**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. UNA VEZ DICTADA LA SENTENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ IMPOSIBILITADO PARA PRONUNCIARSE SOBRE AQUÉL, POR LO QUE DEBE REMITIR LOS AUTOS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO PARA QUE, DE SER PROCEDENTE, REVOQUE LA SENTENCIA Y DECRETE EL SOBRESEIMIENTO RESPECTIVO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron cuál es la situación jurídica que prevalece cuando una vez dictada la sentencia por el Juez de Distrito, la parte quejosa presenta escrito de desistimiento, previo a la interposición del recurso de revisión correspondiente, siendo que un Tribunal Colegiado consideró correcto que el juzgado sobreseyera fuera de audiencia, mientras que el otro órgano colegiado estimó que precluye la facultad del juzgador para pronunciarse y, por tanto, no puede emitir pronunciamiento alguno.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que una vez dictada la sentencia, el Juez de Distrito carece de facultades para pronunciarse sobre el desistimiento de la parte quejosa y, por ende, lo procedente es remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, junto con el escrito de desistimiento y la ratificación respectiva, para que éste, previo al estudio de los agravios, analice el desistimiento y, de ser procedente, revoque la sentencia del juzgador federal y sobresea en el juicio.

Justificación: El desistimiento es la abdicación o renuncia del sujeto a que el órgano de control constitucional ejerza su actividad jurisdiccional en un caso concreto y determinado; acción que puede realizar en cualquier momento, con la sola declaración de su voluntad y que se puede manifestar en cualquiera de las instancias del juicio, mientras no se haya dictado sen-



tencia ejecutoria. Así, una vez dictada la sentencia en el juicio de amparo, el Juez de Distrito consuma la facultad que tenía para resolver y pronunciarse sobre el asunto, pues las diversas etapas del proceso se desarrollan de forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, de manera que imposibilita el regreso a etapas y momentos procesales ya consumados. En ese sentido, si una vez emitida la sentencia se presentara el desistimiento de la parte quejosa, el juzgador federal se encuentra imposibilitado para dictar el sobreseimiento, pues aún se encuentra transcurriendo el plazo para la interposición del recurso de revisión y, en caso de que se interponga, el Juez de Distrito únicamente deberá remitir al Tribunal Colegiado en turno todas las constancias de autos, incluyendo el escrito de desistimiento y su ratificación, para que éste proceda conforme a su competencia.

## 2a./J. 2/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 112/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Vigésimo Primero en Materia Administrativa y Octavo en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito. 30 de junio 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: Yasmín Esquivel Mossa. En relación con el criterio contenido en esta tesis votó con reserva José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 25/2021, y el diverso sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 2/2019.

Tesis de jurisprudencia 2/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN EL JUICIO DE AMPARO, COMO AUTOAPLICATIVO, EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. BASTA ACREDITAR ESTAR INSCRITO EN EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 41/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 14 DE JULIO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala es competente para resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto 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 Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis sustentada entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, en donde es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis **se denunció por parte legitimada para ello**, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, de donde derivó uno de los criterios contendientes en el presente asunto.



7. TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente reseñar los criterios adoptados por los órganos contendientes en las sentencias que emitieron.

• **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región al resolver el amparo en revisión 823/2019 (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito).**

8. En este caso, la persona moral quejosa impugnó en amparo indirecto la constitucionalidad del **artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve**, por estimar que suprimía derechos de los contribuyentes, en específico la imposibilidad de efectuar compensaciones en los términos de los artículos 23 del Código Fiscal de la Federación y 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

9. En el considerando quinto de su sentencia, el Juez de conocimiento **sobreseyó en el juicio** por estimar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues señaló que la quejosa no había acreditado el interés jurídico para acudir al juicio de garantías. Al analizar el artículo impugnado, argumentó que la norma **es de naturaleza autoaplicativa**; y que, de los medios de prueba aportados, resultaba insuficiente demostrar que la quejosa hubiera realizado retenciones a terceros de impuestos federales, o cantidades a cargo derivadas de impuestos diferentes, o remanentes pendientes de compensar derivados de saldos a favor, por lo que concluyó que, **con la mera entrada en vigor de la norma, la recurrente no acreditaba la afectación a su esfera jurídica.**

10. En el recurso de revisión, la quejosa sostuvo en sus agravios la ilegalidad de la sentencia, en virtud de que el interés jurídico para impugnar la norma citada, **se acreditaba con el solo hecho de demostrar estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes**, al tratarse de la impugnación de una **norma que tiene como efecto desincorporar a todos los contribuyentes del derecho subjetivo para efectuar compensaciones** bajo los términos de los artículos 23 del Código Fiscal de la Federación y 6 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, por lo cual era intrascendente si los contribuyentes cumplían o no con los requisitos para su ejercicio, pues el derecho se encuentra inmerso en su



esfera jurídica desde el momento en que se inscriben en el referido registro y, dado que se exhibió la constancia de situación fiscal de la moral quejosa, ello era suficiente para demostrar su interés jurídico para impugnar la norma.

11. Por su parte, en el considerando séptimo de su sentencia, el Tribunal Colegiado declaró fundados los argumentos de la quejosa, pues la norma cuya constitucionalidad se cuestionaba, **prevé un nuevo mecanismo para que los contribuyentes compensen saldos a favor**; así, en su inciso a) prevé que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración **únicamente puedan optar por compensar las cantidades que tengan a su favor** (provenientes de pago de lo indebido o saldo a favor) contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, **siempre que ambas deriven de un mismo impuesto**.

12. De la misma forma, el inciso b) del precepto establece que, por lo que se refiere al impuesto al valor agregado, **cuando en la declaración resulte saldo a favor, el contribuyente sólo puede acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda** en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución, siendo que cuando se solicite la devolución, deberá ser sobre el total del saldo a favor, el cual no podrá acreditarse en declaraciones posteriores. El tribunal argumentó que la intención del legislador fue que para el año fiscal de dos mil diecinueve **operara el mecanismo previsto en el citado artículo 25 de la ley impugnada**, en lugar de lo regulado en los numerales 23, primer párrafo, del Código de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

13. Señaló que, a partir del inicio de su vigencia (dos mil diecinueve), **las normas reclamadas sustituyeron el esquema de "compensación universal"**, para regular esa prerrogativa, en donde sólo se permite la compensación de cantidades a favor contra adeudos propios de un mismo impuesto, incluyendo accesorios, se prohíbe la compensación de adeudos de impuestos diferentes al de origen y contra adeudos generados por retención a terceros, aunque se trate de la misma contribución; y limita la compensación de saldos a favor originados por impuesto al valor agregado.

14. Así, afirmó que **desde la entrada en vigor** del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve,



**vincula y, por tanto, prohíbe a los contribuyentes continuar aplicando el mecanismo de "compensación universal", tal como venía operando hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, por lo que no se requería la existencia de un acto de aplicación para que se concretara el perjuicio de la norma en la esfera jurídica de la parte quejosa.**

15. Manifestó que, como bien lo señaló el Juez de Distrito, la disposición reclamada es de **naturaleza autoaplicativa**, pues **la obligación de compensar bajo la norma impugnada surge desde su vigencia, y no está sujeta a la realización de condición alguna**, como la existencia de un saldo a favor del propio ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, que ya no se podrá compensar con base en el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

16. El Tribunal Colegiado concluyó que: "*... para efectos de la procedencia del juicio de amparo **basta que se demuestre que la quejosa está inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes**; y, por tanto, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve es sujeto de lo dispuesto en el artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos que reclama.*"

17. En el caso, en virtud de que la quejosa demostró estar inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes, y tener una opinión favorable de cumplimiento de sus obligaciones fiscales, resultaba suficiente para acreditar que era sujeto de la disposición impugnada, **sin que para probar su interés jurídico en el juicio sea necesario que demuestre que tienen saldos a favor y adeudos que compensar, pues tal circunstancia no corresponde a la procedencia del juicio constitucional, sino al fondo del asunto**. Invocó la tesis jurisprudencial de este Alto Tribunal de rubro: "LEY AUTOAPLICATIVA, INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO CONTRA."<sup>1</sup>

18. Por tanto, determinó revocar el sobreseimiento decretado por falta de interés jurídico, reasumió jurisdicción en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo y entró al estudio de fondo del asunto.

<sup>1</sup> Registro digital: 206527, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 267.



19. De la resolución de este asunto derivó la tesis (IV Región)10.33 A (10a.),<sup>2</sup> de título, subtítulo y texto:

"INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. AL TRATARSE DE UNA NORMA DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA, PARA ACREDITARLO BASTA QUE EL QUEJOSO DEMUESTRE SU CALIDAD DE CONTRIBUYENTE. El artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019 sustituyó el esquema de 'compensación universal', previsto en los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para permitir sólo la compensación de cantidades a favor (originadas por pago de lo indebido o saldo a favor) contra adeudos propios de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios y, además, limitar la compensación de saldos a favor originados por el impuesto al valor agregado. Lo anterior significa que desde el inicio de su vigencia, la disposición inicialmente citada vincula a los gobernados a su observancia, sin que se requiera la existencia de un acto de aplicación para que se concrete el perjuicio en su esfera jurídica, ya que desde aquel momento prohíbe a los contribuyentes continuar aplicando el mecanismo de 'compensación universal' como lo venían realizando hasta el 31 de diciembre de 2018 y los obliga a compensar las cantidades que tengan a su favor conforme a la nueva mecánica establecida. Por lo que se está en presencia de una disposición de naturaleza autoaplicativa y, por tal motivo, para acreditar el interés jurídico para impugnarla, el promovente del amparo sólo debe demostrar su calidad de contribuyente, pues de esta manera se hace patente que a partir de 2019 estará sujeto a la mecánica de compensación prevista en el aludido precepto, sin que para ello sea necesario que acredite contar con saldo a favor y adeudos por compensar, dado que ello no corresponde a la procedencia del juicio de amparo, sino al fondo del asunto."

• **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 275/2019.**

<sup>2</sup> Tesis con registro virtual: 2022673, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, Tomo III, febrero de 2021, página 2875.



20. En este caso, la persona moral quejosa también reclamó vía amparo indirecto la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

21. En su sentencia, el Juez **determinó sobreseer** en el juicio, pues calificó como fundada la causal de improcedencia hecha valer por la responsable, prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, al estimar que la quejosa no acreditó haberse colocado en la hipótesis normativa impugnada.

22. Argumentó que *"... el artículo reclamado restringe el derecho de compensar, pues únicamente se podrá realizar la compensación de saldos a favor contra cantidades a cargo por adeudo propio y que deriven de un mismo impuesto"*. Sin embargo, si bien la quejosa exhibió como documentales el Registro Federal de Contribuyentes, sus datos de registro en dicho padrón, las obligaciones fiscales que tienen ante la autoridad hacendaria, la protocolización de la constitución de la sociedad mercantil y la presentación de las declaraciones fiscales a las que estaba obligada, **el Juez estimó que de dichas documentales no se advertía que la hipótesis normativa afectara la esfera jurídica de derechos de la quejosa**, pues con dichas documentales *"... no acredita haber realizado retenciones a terceros de impuestos federales, ni haber tenido cantidades a cargo derivadas de impuestos diferentes; sin embargo, ello resulta insuficiente para demostrar que a la fecha de entrada en vigor de la norma que se reclama, tenía remanentes pendientes de compensar derivados de saldos a favor."*

23. Señaló que **el interés jurídico para impugnar una norma debe ser demostrado de manera fehaciente**, por lo que no debe existir duda de que el peticionario se encuentra comprendido en la hipótesis normativa, en este caso, contar con saldos a su favor y cantidades a cargo por concepto de retenciones a terceros o cantidades a cargo que no deriven de los mismos impuestos de los que derivan las cantidades a su favor.

24. Por tanto, concluyó que, **al no probar la quejosa su interés jurídico**, para reclamar el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diecinueve, **decretó el sobreseimiento en el juicio**, en términos de lo dispuesto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.





25. En sus agravios la quejosa señaló que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diecinueve **es una norma de carácter autoaplicativo**, por lo que, **para acreditar el interés jurídico para acudir al juicio de amparo, bastaba con acreditar la calidad de contribuyente** mediante constancia de situación fiscal expedida por el Servicio de Administración Tributaria, así como las constancias del cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Señaló que, no obstante que en los meses de enero a noviembre de dos mil dieciocho se arrojan saldos en ceros, resulta innegable que tenía el derecho a la utilización del sistema de compensación universal de impuestos federales en el momento en que contara con saldo a favor o en contra de otros impuestos federales, por lo que resulta evidente que **resultó directamente afectada por la norma general reclamada**, en transgresión a los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica, razonabilidad legislativa y progresividad.

26. En su estudio el Tribunal Colegiado manifestó que el argumento del quejoso era infundado, por lo que confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio de amparo.

27. En primer lugar, argumentó que: *"el juicio de amparo procede contra normas generales que se estimen violatorias de los derechos humanos cuando **exista un principio de afectación**, para lo cual en la ley se contemplan dos momentos: a) por su sola entrada en vigor, y b) cuando existe un acto de aplicación"*. Precisó que el **núcleo esencial del concepto de norma autoaplicativa es la relación directa de afectación entre la ley y la esfera jurídica del particular**; pues **dicha afectación no requiere un acto de aplicación**. Invocó la tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO."

28. Concluyó que: *"... **si bien es cierto que la norma reclamada es de carácter autoaplicativo**, en tanto que consigna una obligación de no hacer ... **y la quejosa acredita ser contribuyente obligada a pagar mediante declaración, por lo que es factible que de actualizarse la condición atinente a que ésta obtenga saldos a favor en futuros ejercicios fiscales; ello no implica que la peticionaria de amparo demuestre el principio de afectación necesario para estimar***



***procedente el juicio de amparo, ya que éste lo hace depender de la concreción de hechos futuros e inciertos, mientras que el perjuicio a que alude el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo debe ser actual y real; ...***".

29. Argumentó que, permitir la procedencia del amparo ante situaciones hipotéticas cuya actualización está en duda, significaría analizar la regularidad de las leyes en abstracto, en franca contravención al principio de instancia de parte agraviada.

30. Invocó la tesis 2a. XVII/98,<sup>3</sup> sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA UNA LEY DE INGRESOS. NO SE SURTE CON EL SIMPLE INFORME SOBRE EL MONTO A CUBRIR POR DERECHOS DE REFRENDO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO."

31. De la resolución de este asunto derivó la tesis **I.4o.A.174 A (10a.)**,<sup>4</sup> de título, subtítulo y texto:

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. NO SE ACREDITA POR EL SOLO HECHO DE DEMOSTRAR LA CALIDAD DE CONTRIBUYENTE OBLIGADO A PAGAR MEDIANTE DECLARACIÓN. Si bien es cierto que la norma citada es autoaplicativa, en tanto que consigna una obligación negativa, consistente en no compensar el saldo a favor en términos de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, también lo es que **la afectación a una persona por su aplicación queda sujeta a comprobar que tiene un saldo a favor y un adeudo fiscal que compensar**. Por tanto, el hecho de que **el quejoso demuestre ser contribuyente obligado a pagar mediante declaración y, por ende, que sea factible la actualización atinente a que éste obtenga saldos a favor en futuros ejercicios**

<sup>3</sup> Tesis 2a. XVII/98, registro digital: 196885, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, Novena Época, febrero de 1998, página 227.

<sup>4</sup> Tesis I.4o.A.174 A (10a.), registro digital: 2020795, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3514.



**fiscales, no implica que acredite su interés jurídico** para estimar procedente el juicio de amparo promovido contra el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019, ya que éste **se hace depender de la concreción de hechos futuros e inciertos**, mientras que el perjuicio a que alude el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo debe ser actual y real pues, de lo contrario, esto es, aceptar la reducción de los presupuestos procesales de impugnación de leyes al grado de permitir su controversia ante situaciones hipotéticas cuya actualización está en duda, significaría analizar la regularidad de las leyes en abstracto, en franca contravención al principio de instancia de parte agraviada."

32. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

33. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>5</sup> y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>6</sup>

34. Asimismo, cobra relevancia la tesis aislada **1a. CLXXXVII/2013 (10a.)** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE SUSCITARSE ENTRE LAS SUS-  
TENTADAS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL

<sup>5</sup> Tesis aislada P. L/94, registro digital: 205420, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35.

<sup>6</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, registro digital: 164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



COLEGIADO DE CIRCUITO DE UN CENTRO AUXILIAR.", pues en el presente caso, uno de los criterios contendientes fue emitido por el Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar, el cual tiene atribuciones para decidir la litis planteada, por lo que puede generar un criterio vinculante susceptible de generar precedente y, por ello, entrar en colisión con el de otro tribunal.

35. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

36. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

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

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

**a)** Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

**b)** Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de



una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que sobre ese mismo punto de derecho los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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

39. Con este test, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados.

40. En este orden de ideas, esta Segunda Sala considera que en el caso **sí existe la contradicción de tesis** denunciada entre los criterios adoptados por el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región** al resolver el amparo en revisión **823/2019**, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, y el criterio emitido por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el amparo en revisión **275/2019**.

41. Para demostrar lo anterior, es necesario determinar si los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron **en torno a una misma cuestión litigiosa**, por lo que enseguida se destacan los razonamientos más relevantes que expusieron para apoyar el criterio que sustentó su decisión.

42. En lo que interesa al presente asunto, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el amparo en revisión 823/2019, sostuvo:

- Que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, **prevé un nuevo mecanismo** para que los contribuyentes compensen saldos a favor, diverso al establecido en los artículos 23 del Código Fiscal de la Federación y 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que prevé el esquema de compensación universal.



- A partir de lo anterior, consideró que **desde la entrada en vigor** del artículo 25, fracción VI de la ley en cita, **vincula a los contribuyentes**, impidiéndoles continuar aplicando el mecanismo de compensación universal, razón por la cual, **para acreditar el interés jurídico la quejosa no requería la existencia de un acto de aplicación** para que se concretara el perjuicio de la norma en su esfera jurídica.

- Señaló que dicha **norma es de naturaleza autoaplicativa**, por lo que la obligación de compensar bajo la norma impugnada surge desde su vigencia y **no está sujeta a la realización de condición alguna**, tal como la existencia de un saldo a favor del propio ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

- En tales circunstancias, el Tribunal Colegiado concluyó que, para la procedencia del juicio de amparo, **bastaba con que la quejosa demostrara que se encontraba inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes**, por lo que, para el año fiscal dos mil diecinueve se ubicaba en la hipótesis de la norma impugnada, sin que para probar su interés jurídico en el juicio fuera necesario que demostrara que tienen saldos a favor y adeudos que compensar, pues tal circunstancia no corresponde a la procedencia del juicio constitucional, sino al fondo del asunto.

43. Por su parte, de lo resuelto por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 275/2019**, se advierte lo siguiente:

- Al analizar el artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, argumentó que, **si bien la norma es de carácter autoaplicativo**, en tanto que consigna una obligación negativa, pues los contribuyentes ya no podrán compensar saldos a favor en términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, **la afectación al gobernado por su aplicación queda sujeta a comprobar que tiene un saldo a favor y un adeudo fiscal que compensar**.

- Afirmó que **no era suficiente para acreditar el interés jurídico en el juicio de amparo, que el quejoso demostrara que era contribuyente obligado a pagar mediante declaración** y, por tanto, que fuera factible la actualización relativa a que éste obtuviera saldos a favor en futuros ejercicios fiscales



- Señaló que la procedencia del juicio de Amparo **no se hace depender de la concreción de hechos futuros e inciertos**, pues el perjuicio para acudir a esta instancia debe ser **actual y real**, de lo contrario, se analizaría la regularidad constitucional de leyes en abstracto, en contravención al principio de instancia de parte agraviada.

44. Como se puede advertir, ambos Tribunales Colegiados se **pronuncian en torno a una misma cuestión litigiosa**, refiriéndose a idénticos presupuestos jurídicos, impugnación en juicio de amparo del artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve y, con un análisis de la misma tesis: procedencia del juicio constitucional desde la perspectiva del interés jurídico.

45. Al respecto, **ambos órganos colegiados emitieron criterios jurídicos discrepantes**, pues mientras que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región manifestó que es suficiente demostrar su calidad de contribuyente inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, pues la norma desde su entrada en vigor obliga a los destinatarios; el diverso Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló que no es suficiente demostrar la calidad de contribuyente para acreditar el interés jurídico, pues ello se haría depender de hechos futuros e inciertos, por lo que es necesario un acto concreto de aplicación de la norma.

46. Por tanto, se estima que existe contradicción de criterios respecto de lo establecido por los órganos colegiados citados, lo que lleva a tener como pregunta detonante la siguiente: ***¿para acreditar el interés jurídico en relación con la impugnación en juicio de amparo del artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación (ejercicio fiscal dos mil diecinueve), basta con acreditar sólo el carácter de contribuyente (o en su caso, obligado a pagar mediante declaración) o bien, se precisa demostrar la existencia de un acto posterior relacionado con el sistema de compensación previsto en esa norma?***

47. A fin de dar respuesta a esa interrogante se procede a efectuar el estudio de fondo correspondiente.



48. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan, las cuales se desarrollarán conforme al siguiente orden: **a)** la interpretación que sobre los conceptos interés jurídico y normas autoaplicativas ha sostenido este Alto Tribunal; **b)** el contenido, mecánica y alcances de la norma tributaria impugnada en los juicios de amparo que constituyen los antecedentes de esta contradicción; y, **c)** un apartado conclusivo como resultado del punto de encuentro de los elementos desarrollados en las dos primeras secciones.

***a) Procedencia del juicio de amparo: Interés jurídico y normas autoaplicativas.***

49. El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

**"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."

50. Este precepto estipula que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que





el acto reclamado viola derechos reconocidos por la 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.

51. El artículo 61, fracción XII, en relación con los artículos 5o., fracción I y 6o., de la Ley de Amparo prevén:

**"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

**"XII.** Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

**"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

**"Artículo 6o.** El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."



52. De los preceptos transcritos se advierte que el juicio de amparo es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la ley de la materia, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

53. Conforme a lo previsto en los artículos 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, tiene la calidad de quejoso aquella persona que aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos contenidos en el artículo 1o. de la ley de la materia y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

54. En relación con el interés jurídico para promover el juicio de amparo, este Alto Tribunal ha establecido que éste consiste en el derecho que le asiste a los gobernados para reclamar mediante el juicio de amparo, algún acto de autoridad violatorio de derechos fundamentales en su perjuicio, es decir, un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por un acto de autoridad o una norma, que ocasiona un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del gobernado. Así, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado, de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de amparo y no otra persona.

55. Por ende, la afectación a un derecho legítimamente tutelado, otorga al agraviado la facultad para acudir ante el órgano de control constitucional competente, a efecto de exigir se le restituya en el pleno goce del derecho fundamental violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que el mismo derecho exija.

56. Lo anterior está reflejado en la tesis 2a. LXXX/2013 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONS-



## TITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.<sup>7</sup>

57. Asimismo, en la jurisprudencia 104, de rubro: "INTERÉS JURIDICO, COMPROBACION DEL.",<sup>8</sup> emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue establecido que los sujetos que se consideren afectados por alguna disposición tienen la obligación de demostrar su interés jurídico, esto es, que están bajo los supuestos de la ley, lo cual podrán hacer mediante los medios de prueba previstos en las leyes, de manera que de no acreditar su interés jurídico, el juicio de amparo deberá sobreseerse.

<sup>7</sup> El texto de la tesis es el siguiente:

"El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto 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', con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.". Datos de identificación: Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, página 1854, registro digital: 2004501.

<sup>8</sup> El texto de la jurisprudencia es el siguiente.

"Los sujetos que se consideren afectados por la ley que se impugna de inconstitucional, para comprobar su interés jurídico en el juicio de amparo, combatiéndola por esa causa, deben demostrar que están bajo los supuestos de la ley. La comprobación se puede hacer por cualquiera de los medios de prueba previstos en las leyes; y si no existe ninguna que demuestre que los quejosos estén bajo los supuestos de la ley, debe sobreseerse el juicio de amparo.". Datos de identificación: Jurisprudencia. Pleno. Séptima Época. *Apéndice* de 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Procedencia del amparo indirecto contra leyes, página 3699, registro digital: 1004902.



58. Ahora bien, cuando el acto reclamado se trata de una ley, es preciso analizar su contenido e impacto en la esfera jurídica del quejoso a fin de determinar la procedencia del juicio de amparo, lo que significa determinar si es autoaplicativa o heteroaplicativa. Lo anterior tiene racionalidad jurídica en la medida que **permite identificar el momento en el cual el contenido de la norma genera efectivamente el agravio o lesión: por su sola entrada en vigor, o bien, se precisa de un acto de autoridad posterior que se dicte con fundamento en la disposición.**

59. Así, el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es procedente: "*Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso*".

60. El Pleno de este Alto Tribunal ha sido consistente en señalar que, para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas, conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.

61. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.

62. De esta manera, **cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna,**



**se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada;** en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.<sup>9</sup>

63. En esta narrativa, el carácter autoaplicativo o heteroaplicativo de una disposición es una cuestión (jurídica) diferente a la del acreditamiento del interés jurídico (cuestión de prueba) para reclamarla, pues **lo primero se refiere a la obligatoriedad del mandato legal, ya sea que se actualice desde la entrada en vigor o con motivo de un acto concreto de aplicación;** en cambio, el interés jurídico se vincula con la afectación que el propio mandato origina.

64. En el caso de una norma autoaplicativa, para que se acredite la afectación que una persona resiente con motivo de la entrada en vigor de una disposición, en todo caso **será suficiente demostrar que se reúnen las condiciones, circunstancias y posición de los individuos que la norma vincula para que se surta plenamente.** En cambio, en el caso de normas heteroaplicativas, el interés jurídico para acudir al juicio de amparo únicamente se acredita demostrando el acto de aplicación de las disposiciones que se pretenden impugnar.

65. Conviene destacar que para determinar si una ley es o no autoaplicativa, no hay que atender solamente a si el particular está o no en posibilidad de realizar determinados actos, sino que hay que observar los términos del mandato legal, pues **para que tenga tal carácter, basta con que desde su entrada en vigor se ordene a los gobernados un dar, un hacer o un no hacer, de manera tal que contenga un principio de ejecución, ocasionándoles un perjuicio, una situación jurídica permanente en relación con la creación, modificación, o**

<sup>9</sup> Las nociones vertidas en los últimos tres párrafos fueron extraídas del criterio P./J. 55/97, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 5, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."



**extinción de un derecho**, o en su caso, una obligación, sin que tales supuestos se limiten a la conducta que deba llevar a cabo la autoridad.

66. Mientras que, para el caso de normas heteroaplicativas, se requiere la realización de un acto de aplicación que imponga o haga observar los mandatos legales para que se produzca la actualización del supuesto hipotético; esto es, los supuestos de la norma no cobran eficacia con su sola entrada en vigor, sino que requiere de un acto posterior.

***b) Contenido, mecánica y alcances del artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación (ejercicio fiscal dos mil diecinueve).***

67. La fracción VI del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve establece:

"Artículo 25. Para los efectos del Código Fiscal de la Federación, del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado, así como lo referente a derechos, se estará a lo siguiente:

"...

"VI. Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sustitución de las disposiciones aplicables en materia de compensación de cantidades a favor establecidas en dichos párrafos de los ordenamientos citados, se estará a lo siguiente:

"a) Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó



el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación, deben acompañar los documentos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado.

"Lo dispuesto en el presente inciso no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni a aquellos que tengan un fin específico.

"b) Tratándose del impuesto al valor agregado, cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución. Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. Los saldos cuya devolución se solicite no podrán acreditarse en declaraciones posteriores."

68. El artículo en cita establece que para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, los contribuyentes únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo accesorios.

69. Refiere que tratándose del impuesto al valor agregado, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución.

70. Lo anterior evidencia que el contribuyente conserva el derecho a compensar saldos a favor, pero se sustituyó la mecánica de aplicación de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como 6o., primero y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para limitar la aplicación de la figura de la compensación, únicamente a las cantidades que se tengan a favor, contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin



incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, y no otros.

71. Concretamente, a partir del inicio de su vigencia (dos mil diecinueve), las normas reclamadas reemplazaron el esquema de "compensación universal", para regular esa prerrogativa de la siguiente manera: sólo se permite la compensación de cantidades a favor (originadas por pago de lo indebido o saldo a favor) contra adeudos propios de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios (**inciso a**), es decir, prohíben la compensación contra adeudos de impuesto diferentes al de origen y contra adeudos generados por retención a terceros, aunque se trate de la misma contribución; y limita la compensación de saldos a favor originados por impuesto al valor agregado (**inciso b**).

72. Es indispensable considerar que la **compensación** es una institución emanada del derecho común, que en nuestro derecho positivo se encuentra regulada como una de las formas en la que es posible extinguir obligaciones. Los artículos 2185, 2186 y 2192, fracción VIII, del Código Civil Federal<sup>10</sup> establecen que se configura la *compensación* cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y, por su propio derecho, cuyo efecto, es extinguir por ministerio de ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor; asimismo, se dispone que la compensación no tendrá lugar si las deudas fuesen fiscales, con excepción de los casos en que la ley lo autorice.

73. En otro orden de ideas, es conveniente precisar que **el saldo a favor** se origina con el *pago de lo indebido* o, propiamente, con *la obtención de saldo a favor*. Existe el *pago de lo indebido* respecto de cantidades que el contribuyente enteró en exceso, es decir, por haber pagado una suma mayor a la que le impone la ley de la materia, pero que originalmente no adeudaba al fisco federal; en cambio, el *saldo a favor* no deriva de un error de cálculo, aritmético o de apre-

<sup>10</sup> "2185. Tiene lugar la compensación cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho.

"2186. El efecto de la compensación es extinguir por ministerio de la ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor.

"2192. La compensación no tendrá lugar: ...

"VIII. Si las deudas fueren fiscales, excepto en los casos en que la ley lo autorice."





ciación de los elementos que constituyen la obligación tributaria a cargo del contribuyente, sino que es el resultado de la aplicación de la mecánica establecida en la ley de la materia.

74. Con el pago del impuesto a cargo del contribuyente se agota la obligación tributaria; sin embargo, suele suceder que, el sujeto pasivo de la relación tributaria genere un pago de lo indebido o un saldo a favor, lo que implica la existencia de un remanente cuya devolución podrá solicitarse a la autoridad hacendaria. Aunado a ello, el contribuyente tiene la posibilidad de utilizar la diferencia a su favor para el pago de otro tipo de obligaciones fiscales a su cargo –siempre que la ley lo permita–, mediante la compensación.

75. Ahora bien, es conveniente traer a contexto la anterior mecánica de compensación (aquella que fue sustituida por la prevista en la norma que genera el conflicto a resolver). Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación<sup>11</sup> ordena que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a éstas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta y regula que las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. Que a falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

76. El artículo 23 del Código Fiscal de la Federación<sup>12</sup> establece que, los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a

<sup>11</sup> **Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

<sup>12</sup> **Artículo 23.** Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de



pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

77. La norma en cita precisa que, para ello, bastará que efectúe la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de ese código tributario, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Asimismo, se contiene el mandato de que los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que se haya efectuado, acompañado de la documen-

---

los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

"Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

"Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

"Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el periodo transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquél en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada.

"No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este código.

"Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. La compensación también se podrá aplicar contra créditos fiscales cuyo pago se haya autorizado a plazos; en este último caso, la compensación deberá realizarse sobre el saldo insoluto al momento de efectuarse dicha compensación. Las autoridades fiscales notificarán personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación."



tación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

78. Establece que los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del precepto legal (*llevado a cabo la compensación*), que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución. Asimismo, en los párrafos siguientes, la norma dispone los supuestos y restricciones para llevar a cabo la compensación de saldos a favor.

79. Por su parte, el primer párrafo del artículo 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado<sup>13</sup> establece que cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo, solicitar su devolución o llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación; asimismo, que cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. En el caso de que se realice la compensación y resulte un remanente del saldo a favor, el contribuyente podrá solicitar su devolución, siempre que sea sobre el total de dicho remanente.

80. Esto es, **la norma especial aplicable regulaba** que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podían optar por compensar las cantidades a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o

<sup>13</sup> **Artículo 6o.** Cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo, solicitar su devolución o llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación. Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. En el caso de que se realice la compensación y resulte un remanente del saldo a favor, el contribuyente podrá solicitar su devolución, siempre que sea sobre el total de dicho remanente.

"Los saldos cuya devolución se solicite o sean objeto de compensación, no podrán acreditarse en declaraciones posteriores.

"Tratándose de los contribuyentes que proporcionen los servicios a que se refiere el inciso h) de la fracción II del artículo 2o.-A de esta ley, cuando en su declaración mensual resulte saldo a favor, dicho saldo se pagará al contribuyente, el cual deberá destinarse para invertirse en infraestructura hidráulica o al pago de los derechos establecidos en los artículos 222 y 276 de la Ley Federal de Derechos. El contribuyente, mediante aviso, demostrará ante el Servicio de Administración Tributaria la inversión realizada, o en su caso, el pago de los derechos realizado."



por retención a terceros, siempre que derivaran de impuestos federales distintos de los causados con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

81. De igual manera, que cuando en la declaración de pago del impuesto al valor agregado resulte saldo a favor, el contribuyente **podía acreditarlo** contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo, solicitar su devolución, o bien, llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

82. Cabe destacar que cuando en la declaración de pago del impuesto al valor agregado resultaba saldo a favor, **el contribuyente podía** llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación. Asimismo, que cuando en la declaración de pago del impuesto al valor agregado resultara saldo a favor, **el contribuyente únicamente podía** acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo.

83. En ese sentido, como se expuso, en la norma general (**artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación aplicable al ejercicio fiscal dos mil diecinueve**) si bien se conserva el derecho a compensar saldos a favor, lo cierto es que se sustituye la mecánica de aplicación de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como del 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. La referida sustitución limita la aplicación de la figura de la compensación únicamente a las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, no de otros.

### ***c) Procedencia del juicio de amparo en relación con las normas fiscales impugnadas.***

84. Conforme a los elementos descritos a detalle en el apartado que antecede, revisados bajo la óptica de la interpretación que este Alto Tribunal ha definido para la categorización de las leyes como actos reclamados y el interés



jurídico que debe concurrir para la procedencia del juicio de amparo, esta Segunda Sala advierte que el artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación (aplicable al ejercicio fiscal dos mil diecinueve) tiene una naturaleza autoaplicativa, en la medida que por su sola entrada en vigor trascendió a la esfera jurídica de sus destinatarios naturales, esto es, **por su contenido y alcances vincula al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia.**

85. Si desde el comienzo de su entrada en vigor los contribuyentes con cantidades por concepto de saldo a favor ya no podrán seguir aplicando el mecanismo de "compensación universal", ello se traduce en que los derechos y obligaciones derivadas de la ley nacieron con ella misma, sin que se requiera la existencia de un acto de aplicación para que se concreten las consecuencias de la norma.

86. La modificación integral del sistema normativo de compensación, tal como lo venían realizando los sujetos obligados hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, tiene consecuencias automáticas con la entrada en vigor de las novedosas reglas, sin que estén sujetas a la realización de condición alguna, como es la existencia de un saldo a favor del propio ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que ya no podrá ser compensado en términos de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo, párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

87. Sobre este punto debe tenerse presente el giro radical de efectos inmediatos que supone el cambio de esquema de compensación, pues mientras que en el vigente hasta dos mil dieciocho, para efectuar la compensación bastaba con la presentación del aviso correspondiente a la autoridad para su procedencia, en la nueva mecánica supone la permanencia de ese tipo de compensación pero se eliminó la posibilidad de hacerlo respecto de saldos a favor contra cualquier impuesto federal en que exista un monto a cargo del contribuyente.

88. Las disposiciones jurídicas vigentes a partir del uno de enero de dos mil diecinueve son de naturaleza autoaplicativa porque desde el comienzo de su vigencia vinculan a su cumplimiento, esto es, el perjuicio a su esfera jurídica proviene a partir del hecho de que en el ejercicio fiscal dos mil diecinueve se limita la posibilidad de ejercer la compensación universal, sin que se requiera



de la actualización de una condición individualizada para que se materialice el supuesto jurídico previsto en aquéllas.

89. El carácter autoaplicativo de la norma, y el hecho que desde su vigencia trasciende a los derechos y obligaciones de sus destinatarios naturales (los cuales a su vez cuentan entonces con interés jurídico para controvertir su contenido) deviene entonces de que:

- La norma vincula a los contribuyentes, **definiendo desde el inicio** las condiciones y circunstancias para llevar a cabo la compensación de saldos a favor.

- En los términos del mandato legal, la situación jurídica de los destinatarios se **modificó** en relación con el esquema de compensación previsto para el ejercicio fiscal anterior. El tránsito de un esquema a otro constituyó, en automático, una restricción a un mecanismo a través del cual se puede cumplir con obligaciones fiscales; considérese que la normatividad dispuesta para el inicio del ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, **limita la aplicación de la figura de la compensación** únicamente a las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, no de otros.

- La aplicación del novedoso sistema normativo de compensación es consecuencia natural si se tiene el carácter de contribuyente, considerando que la disposición comunica las obligaciones de hacer o dejar de hacer y ello repercute en el haber jurídico del destinatario de manera inmediata conforme a la entrada en vigor de la norma.

- El nuevo régimen conserva el derecho a compensar saldos a favor, pero al tenor de las argumentos que anteceden, **las novedosas reglas restringieron** esa forma de llevar a cabo el cumplimiento de obligaciones fiscales; y esto es importante destacarlo porque **la naturaleza estricta de las normas fiscales le comunican al gobernado que desde su entrada en vigor ya no podrá comportarse tributariamente como lo venía haciendo**, de manera que para apreciar el impacto y trascendencia jurídica no es necesario tener un saldo a favor, pues las reglas sobre la materia surten sus efectos desde la entrada en vigor, y



el contribuyente se sujeta con exactitud a su mandato al conocer de antemano la situación fiscal sobre tal punto.

90. Asimismo, es relevante precisar que la acreditación del interés jurídico, no puede quedar condicionada a demostrar que se debe: "presentar declaración fiscal"; ello porque, en lo que respecta a las personas físicas, en términos del artículo 150 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta,<sup>14</sup> existen algunos contribuyentes que no están obligados a presentar declaración del ejercicio (como aquellos por quienes se haya pagado impuesto definitivo), por lo que establecer tal condicionante impediría a éstos promover el juicio de amparo en contra de esa norma, no obstante que la regla aplicable a las compensaciones respecto del ejercicio fiscal dos mil diecinueve igualmente les resulta aplicable en caso de que resultara algún saldo a favor o se hubiera realizado un pago de lo indebido, y que pretendieran obtener su devolución automática mediante la presentación de la respectiva declaración; por lo que **sólo basta acreditar la calidad de contribuyente inscrito en el registro federal de contribuyentes.**

91. Por tales argumentos, esta Segunda Sala concluye que, **para efectos de la procedencia del juicio de amparo y de acreditar el interés jurídico, basta que se demuestre que el particular está inscrito en el Registro Federal**

<sup>14</sup> "Artículo 150. Las personas físicas que obtengan ingresos en un año de calendario, a excepción de los exentos y de aquéllos por los que se haya pagado impuesto definitivo, están obligadas a pagar su impuesto anual mediante declaración que presentarán en el mes de abril del año siguiente, ante las oficinas autorizadas.

"Podrán optar por no presentar la declaración a que se refiere el párrafo anterior, las personas físicas que únicamente obtengan ingresos acumulables en el ejercicio por los conceptos señalados en los capítulos I y VI de este título, cuya suma no exceda de \$400,000.00, siempre que los ingresos por concepto de intereses reales no excedan de \$100,000.00 y sobre dichos ingresos se haya aplicado la retención a que se refiere el primer párrafo del artículo 135 de esta ley.

"En la declaración a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes que en el ejercicio que se declara hayan obtenido ingresos totales, incluyendo aquéllos por los que no se esté obligado al pago de este impuesto y por los que se pagó el impuesto definitivo, superiores a \$500,000.00 deberán declarar la totalidad de sus ingresos, incluidos aquéllos por los que no se esté obligado al pago de este impuesto en los términos de las fracciones XVII, XIX, inciso a) y XXII del artículo 93 de esta ley y por los que se haya pagado impuesto definitivo en los términos del artículo 138 de la misma.

"Los contribuyentes que obtengan ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, estarán a lo dispuesto en el artículo 98 de esta ley."



**de Contribuyentes** (como parte de las implicaciones del derecho a compensar saldos), pues en la medida de tal situación se definió en automático la aplicación en su esfera de todas las consecuencias precisadas en las líneas que anteceden.

92. Sirva para demostrar la **congruencia jurisprudencial** de este criterio y del análisis efectuado, referir que esta Segunda Sala ya se pronunció sobre la constitucionalidad del multicitado artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), al resolver los amparos en revisión 519/2019, 545/2019, 557/2019 y 544/2019,<sup>15</sup> **casos –todos ellos– en donde la impugnación de esa disposición justamente aconteció con motivo de su entrada en vigor y a partir de los derechos y obligaciones de los contribuyentes a los que trascendió de forma inmediata.**

93. Conforme a las consideraciones anteriores, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN EL JUICIO DE AMPARO, COMO AUTOAPLICATIVO, EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE

<sup>15</sup> Resueltos en sesiones, respectivamente, de trece y veintiuno de noviembre y cuatro de diciembre, todas de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos de los Ministros integrantes de esta Segunda Sala. Y de los cuales derivaron los criterios jurisprudenciales, cuyos rubros y número de identificación, son:

Tesis: 2a./J. 7/2020 (10a.), con registro digital: 2021454: "COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD."

Tesis: 2a./J. 6/2020 (10a.), con registro digital: 2021453: "COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, QUE ESTABLECE LA MECÁNICA RESPECTIVA, NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD."

Tesis: 2a./J. 5/2020 (10a.), con registro digital: 2021452: "COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS."

Tesis: 2a. II/2020 (10a.), con registro digital: 2021451: "COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, AL ESTABLECER LA MECÁNICA RESPECTIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA DE LOS CONTRIBUYENTES."





## 2019. BASTA ACREDITAR ESTAR INSCRITO EN EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron respecto a cómo se acredita el interés jurídico cuando se impugna una norma tributaria que regula el régimen de compensación, y al respecto llegaron a conclusiones diferentes, toda vez que mientras uno determinó que basta demostrar la calidad de contribuyente, pues la norma desde su entrada en vigor obliga a los destinatarios, el otro señaló que no es suficiente demostrar esa calidad, pues ello se haría depender de hechos futuros e inciertos, por lo que es necesario un acto concreto de aplicación de la norma.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que atendiendo a la naturaleza autoaplicativa de la norma y de las consecuencias que impone de forma automática, basta con demostrar el carácter de contribuyente para tener por acreditado el interés jurídico para impugnar el artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019, que define el sistema de compensación de saldos para dicho ejercicio fiscal, pues su contenido y alcances vinculan y trascienden al contribuyente a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia.

Justificación: La norma vincula y define desde el inicio de su vigencia las condiciones y circunstancias para llevar a cabo la compensación de saldos a favor. En los términos del mandato legal, la situación jurídica de los contribuyentes se modificó en relación con el esquema de compensación previsto para el ejercicio fiscal anterior, de manera que el tránsito de un esquema a otro constituyó, en automático, una restricción a un mecanismo a través del cual se puede cumplir con obligaciones fiscales. Asimismo, debe considerarse que la normatividad dispuesta para el inicio del ejercicio fiscal de 2019 limita la aplicación de la figura de la compensación únicamente a las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, no de otros. Así, considerando que el sistema normativo de compensación forma parte de las disposiciones tributarias que establecen límites u obligaciones de no hacer (no compensar contra impuestos distintos), es que éstas ingresan en la esfera jurídica de los destinatarios de la norma con su sola entrada en vigor, con lo



cual modifican el haber jurídico de los contribuyentes. Finalmente, la naturaleza estricta de las normas fiscales le comunica al contribuyente que desde su entrada en vigor ya no podrá comportarse tributariamente como lo venía haciendo, de manera que para apreciar el impacto y la trascendencia jurídica no es necesario tener un saldo a favor, pues las reglas sobre la materia surten sus efectos desde la entrada en vigor, y el destinatario debe sujetarse con exactitud a su mandato.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el **considerando quinto** 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;** remítase testimonio de la presente resolución a los órganos contendientes 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. La Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra.

**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 aisladas I.4o.A.174 A (10a.) y (IV Región)1o.33 A (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas y 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), 2a./J. 7/2020 (10a.), 2a./J. 6/2020 (10a.), 2a./J. 5/2020 (10a.) y 2a. II/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 8, Tomo I, julio de 2014, página 148; 74, Tomo I, enero de 2020, páginas 868, 866, 865 y 1071; con números de registro digital: 2006963, 2021454, 2021453, 2021452 y 2021451, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN EL JUICIO DE AMPARO, COMO AUTOAPLICATIVO, EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. BASTA ACREDITAR ESTAR INSCRITO EN EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron respecto a cómo se acredita el interés jurídico cuando se impugna una norma tributaria que regula el régimen de compensación, y al respecto llegaron a conclusiones diferentes, toda vez que mientras uno determinó que basta demostrar la calidad de contribuyente, pues la norma desde su entrada en vigor obliga a los destinatarios, el otro señaló que no es suficiente demostrar esa calidad, pues ello se haría depender de hechos futuros e inciertos, por lo que es necesario un acto concreto de aplicación de la norma.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que atendiendo a la naturaleza autoaplicativa de la norma



y de las consecuencias que impone de forma automática, basta con demostrar el carácter de contribuyente para tener por acreditado el interés jurídico para impugnar el artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, que define el sistema de compensación de saldos para dicho ejercicio fiscal, pues su contenido y alcances vinculan y trascienden al contribuyente a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia.

Justificación: La norma vincula y define desde el inicio de su vigencia las condiciones y circunstancias para llevar a cabo la compensación de saldos a favor. En los términos del mandato legal, la situación jurídica de los contribuyentes se modificó en relación con el esquema de compensación previsto para el ejercicio fiscal anterior, de manera que el tránsito de un esquema a otro constituyó, en automático, una restricción a un mecanismo a través del cual se puede cumplir con obligaciones fiscales. Asimismo, debe considerarse que la normatividad dispuesta para el inicio del ejercicio fiscal de 2019 limita la aplicación de la figura de la compensación únicamente a las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, no de otros. Así, considerando que el sistema normativo de compensación forma parte de las disposiciones tributarias que establecen límites u obligaciones de no hacer (no compensar contra impuestos distintos), es que éstas ingresan en la esfera jurídica de los destinatarios de la norma con su sola entrada en vigor, con lo cual modifican el haber jurídico de los contribuyentes. Finalmente, la naturaleza estricta de las normas fiscales le comunica al contribuyente que desde su entrada en vigor ya no podrá comportarse tributariamente como lo venía haciendo, de manera que para apreciar el impacto y la trascendencia jurídica no es necesario tener un saldo a favor, pues las reglas sobre la materia surten sus efectos desde la entrada en vigor, y el destinatario debe sujetarse con exactitud a su mandato.

## 2a./J. 7/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 41/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en



Xalapa, Veracruz, y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de julio de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Roberto Negrete Romero.

### **Tesis contendientes:**

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 823/2019 (cuaderno auxiliar 535/2020), el cual dio origen a la tesis aislada (IV Región)1o.33 A (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. AL TRATARSE DE UNA NORMA DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA, PARA ACREDITARLO BASTA QUE EL QUEJOSO DEMUESTRE SU CALIDAD DE CONTRIBUYENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, Tomo III, febrero de 2021, página 2875, con número de registro digital: 2022673; y,

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 275/2019, el cual dio origen a la tesis aislada I.4o.A.174 A (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. NO SE ACREDITA POR EL SOLO HECHO DE DEMOSTRAR LA CALIDAD DE CONTRIBUYENTE OBLIGADO A PAGAR MEDIANTE DECLARACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3514, con número de registro digital: 2020795.

Tesis de jurisprudencia 7/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 3 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**VISITA DE INSPECCIÓN. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE CONFORMIDAD CON LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, NO REQUIERE LA PRECISIÓN DE UN PERIODO DE REVISIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 96/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO SEXTO DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO DEL TERCER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 30 DE JUNIO 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: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: MICHELLE LOWENBERG LÓPEZ.

### **III. Competencia y legitimación**

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del asunto de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 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 el punto tercero del Acuerdo General 5/2013 expedido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece, pues versa sobre la contradicción de tesis sustentada por Tribunales Colegiados de diferentes circuitos y es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno. 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)."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Décima Época. Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. 1/2012 (10a.), página 9.



6. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el autorizado de la parte quejosa en el juicio de amparo directo 374/2019,<sup>3</sup> del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, razón por la cual se acredita que fue denunciada por el autorizado de una de las partes en uno de los asuntos que motivaron el presente asunto.

7. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 152/2008, emitida por esta Segunda Sala,<sup>4</sup> que establece lo siguiente:

"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."

<sup>3</sup> Dicha persona fue autorizada en el escrito inicial de demanda y su personalidad fue reconocida por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento mediante auto de fecha dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dictado en los autos del juicio de amparo 374/2019, de su índice.

<sup>4</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227.



#### IV. Existencia de la contradicción

8. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios plenarios de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios





opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.<sup>5</sup>

"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 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

<sup>5</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



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."<sup>6</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo dife-

<sup>6</sup> Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.



rente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."<sup>7</sup>

9. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo han sostenido tanto la Primera Sala<sup>8</sup> como el Tribunal Pleno,<sup>9</sup> es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

<sup>7</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

<sup>8</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

<sup>9</sup> Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

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

10. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

11. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."<sup>10</sup> y la tesis

<sup>10</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de 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



aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>11</sup> de este mismo Tribunal Pleno.

12. En atención a lo anterior, a continuación, se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

#### **IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo.**

13. Este Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, ambos tribunales realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

##### **A. *Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 587/2013.***

14. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio de nulidad en contra de la resolución mediante la cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente le impuso sanciones ante el incumplimiento de diversas disposiciones en materia ambiental, derivado de las irregularidades advertidas en la visita de inspección realizada al amparo de una orden de inspección en materia ambiental.

---

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."

<sup>11</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. El texto de la tesis 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."



**b)** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinó, en la parte que interesa, que de los artículos 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1, párrafo primero, 3 y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no se advierte como requisito para la emisión de una orden de visita de inspección para verificar el cumplimiento de la ley invocada que se precise el periodo de revisión, como lapso que comprenderá dicha actuación.

**c)** Inconforme con esa determinación, el quejoso promovió amparo directo en que adujo, en la parte que interesa, que la orden de inspección, que dio origen a la resolución administrativa impugnada, estaba indebidamente fundada y motivada, en virtud de que la autoridad que la emitió no precisó el periodo al que se sujetaría dicha inspección, por lo que incumplió con el requisito relativo a precisar su objeto y alcance.

15. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, a quien correspondió conocer del asunto, otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal, por considerar que la orden de inspección en materia ambiental estaba indebidamente fundada y motivada, en virtud de lo siguiente:

**a)** Consideró que de conformidad con los artículos 160, 161 y 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y los artículos 3o., fracción II; y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las órdenes de inspección en materia ambiental deben contener los datos que permitan conocer al gobernado cuál es el límite que tiene el visitador para ejercer las facultades de verificación, esto es, el periodo que se va a verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental.

**b)** Estableció que de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el objeto de la orden de visita, al ser un elemento fundamental, debe encontrarse expresamente determinado, lo que implica la obligación a cargo de la autoridad que la emite de precisar su alcance temporal, toda vez que tal señalamiento permite que el visitado conozca de manera cierta el periodo sobre el cual se practicará esa verificación y, además, constriñe a los visitadores a sujetarse a ese espacio temporal que fue previa-



mente determinado por la autoridad ordenadora, dado que la actividad de revisión bien puede recaer en hechos actuales o pasados.

**c)** Lo anterior, ya que si se dejara al arbitrio de los inspectores determinar el periodo sobre el cual debe recaer la verificación del cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, se causaría un estado de inseguridad jurídica al visitado y, por tanto, se violaría el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 constitucional.

**d)** En razón de lo anterior, concluyó que las órdenes de inspección en materia ambiental, emitidas en términos de los artículos 160, 161 y 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, deben contener los datos que permitan conocer al gobernado cuál es el límite que tiene el visitador para ejercer las facultades de verificación, esto es, el periodo que se va a verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, habida cuenta que, la orden relativa para la práctica de esta clase de visita, debe sujetarse tanto a los requisitos que prevén los numerales referidos, como a los que el Constituyente estableció en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, el domicilio constituye un derecho subjetivo del gobernado, cuya inviolabilidad se eleva a garantía individual y sólo se autoriza mediante el cumplimiento de determinadas formalidades y requisitos.

***B. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo directo 374/2019.***

16. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

**a)** Una persona promovió juicio de nulidad en contra de la resolución mediante la cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente le impuso sanciones ante el incumplimiento de diversas disposiciones en materia ambiental, derivado de las irregularidades advertidas en la visita de inspección realizada al amparo de una orden de inspección en materia ambiental.

**b)** El Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinó, en la parte que interesa, que el artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protec-



ción al Ambiente, en ningún momento establece la obligación para la autoridad demandada de asentar el periodo de las obligaciones a revisar en las órdenes de inspección emitidas en materia ambiental, como si se tratase de una obligación en materia fiscal, las cuales no resultan aplicables a las revisiones en materia ambiental.

**c)** Inconforme con la anterior determinación, el quejoso promovió amparo directo en que adujo, en la parte que interesa, que de la interpretación del artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de manera conjunta con los diversos numerales 3, fracción II y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad emisora de la orden de inspección sí estaba obligada a asentar el periodo de las obligaciones que debían revisarse, a pesar de que el artículo 162 referido no contemple tal obligación.

17. El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a quien correspondió conocer del asunto, en la parte que interesa, estableció lo siguiente:

**a)** Estimó que de los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 3, fracción II y 63, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no se advierte como requisito para la emisión de una orden de visita de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que deba precisarse el periodo de revisión, como lapso que comprenderá dicha actuación, pues únicamente se requiere, entre otros elementos, que el indicado mandamiento debe:

1. Constar por escrito;
2. Estar debidamente fundado y motivado;
3. Ser expedido por autoridad competente;
4. Se especifique el lugar o zona que habrá de inspeccionarse;





5. El objeto de la diligencia; y,
6. El alcance que deba tener.

b) Sin que de los requisitos de validez anteriores se señale que las órdenes de inspección deban señalar un periodo de revisión; de ahí que de los referidos numerales no se desprende la obligación que tiene la autoridad que emitió la orden de inspección de señalar el plazo que estará sujeto a revisión.

#### **IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.**

18. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos Tribunales Colegiados utilizaron su arbitrio judicial sobre los mismos problemas jurídicos. Así, los Tribunales Colegiados contendientes analizaron **si las órdenes de inspección en materia ambiental emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente deben precisar el periodo sujeto a revisión o no.**

19. En efecto, mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que las órdenes de inspección en materia ambiental, emitidas en términos los artículos 160, 161 y 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, deben contener el periodo que se va a verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, a fin de cumplir con la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional; el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que del artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no se advierte como requisito para emitir la orden de inspección en materia ambiental que la autoridad precise el periodo que estará sujeto a revisión.

20. Bajo tal entendimiento, es claro que los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos, sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos;** por tanto,



se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

### **IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.**

21. De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia relacionada con determinar si las órdenes de inspección en materia ambiental emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente deben precisar el periodo sujeto a revisión o no.

22. En virtud de lo anterior, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción es: **¿Es requisito de validez de las órdenes de inspección en materia ambiental emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la precisión del periodo sujeto a revisión o no?**

### **V. Criterio que debe prevalecer**

23. Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, se considera necesario analizar la línea jurisprudencial que este Alto Tribunal ha establecido en cuanto al requisito de precisión del objeto de una visita domiciliaria, como requisito de legalidad que las órdenes relativas deben satisfacer en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

24. Al resolver la contradicción de tesis 23/97 esta Segunda Sala determinó que una visita domiciliaria se constituye como un acto de molestia que para llevarse a cabo debe satisfacer ciertos requisitos, tales como que la orden respectiva debe ser por escrito, emitida por autoridad competente, fundada y motivada; acto de molestia que, adicionalmente, debe contener los requisitos propios de la ley de la materia, así como las formalidades previstas para los cateos, esto es, expresar el nombre del visitado, lugar a inspeccionar y el objeto de la visita, requisitos que de no cumplirse hacen ilegal la orden de que se trata.



25. Sostuvo que la tutela a la inviolabilidad del domicilio y la similitud establecida por el Constituyente, entre una orden de cateo y una visita domiciliaria, permiten concluir que el objeto no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, sino también como cosa, elemento, entidad, tema o materia (certidumbre de lo que se revisa); entonces, el objeto de la orden de que se trate no debe ser general, vago o impreciso, sino, al contrario, determinado, para así dar seguridad al gobernado y, por tanto, no dejarlo en estado de indefensión.

26. Estableció que la determinación del objeto de la orden de visita debe apreciarse con mesura, sin pretender obligar a las autoridades a exagerar en la especificación del objeto, puesto que ello iría en detrimento de la facultad comprobatoria.

27. Posteriormente, al resolver la diversa contradicción de tesis 53/98, determinó que la exigencia de que la orden de visita domiciliaria especifique el objeto de la misma implica que la autoridad que la emite también debe precisar su alcance temporal, es decir, el periodo al que se referirá la revisión, ya sea que se trate del cumplimiento de obligaciones fiscales que se rijan por periodos determinados o de la expedición de comprobantes fiscales debidamente requisitados.

28. La precisión del alcance temporal de la orden de visita fue acotada por este Alto Tribunal en la contradicción de tesis 228/2007 en donde concluyó que las tesis jurisprudenciales 2a./J. 57/99<sup>12</sup> y 2a./J. 7/2002<sup>13</sup> de esta Segunda Sala,

<sup>12</sup> De rubro y texto siguientes: VISITA DOMICILIARIA. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES, DEBE PRECISAR EL PERIODO SUJETO A REVISIÓN. El análisis relacionado de los artículos 29, 29-A, 43 y 49 del Código Fiscal de la Federación, permite advertir que aun cuando la visita domiciliaria para comprobar el cumplimiento del contribuyente a las obligaciones en materia de expedición de comprobantes fiscales, tiene sus particularidades y debe sujetarse a reglas específicas en su realización, en realidad no constituye más que una modalidad en el ejercicio de las facultades de comprobación que, como potestad del Estado, se otorga a las autoridades fiscales en el ordenamiento mencionado; en estas condiciones, la orden relativa para la práctica de esta clase de visitas, también debe sujetarse a los requisitos que prevé el numeral 38 del citado código, así como a los que el Constituyente estableció en el artículo 16 de la Ley Suprema, de cuyo contenido se desprende que la inviolabilidad del domicilio constituye un derecho subjetivo del gobernado,



en cuanto requieren para la determinación del objeto de la orden de visita domiciliaria la precisión del alcance temporal o periodo de revisión, resultan aplicables únicamente a los casos referidos en ellas expresamente, a saber, cuando se trate de órdenes de visita domiciliaria expedidas para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales que se rijan por periodos determinados o la expedición de comprobantes fiscales debidamente requisitados.

elevada a garantía individual y sólo se autoriza mediante el cumplimiento de determinadas formalidades y requisitos, entre ellos, que la orden de visita domiciliaria, a similitud de los cateos, como acto de molestia debe constar en mandamiento escrito de autoridad competente, en el que se exprese el nombre del sujeto pasivo visitado, el domicilio en el que debe llevarse a cabo la visita, los fundamentos y motivos de la orden respectiva, su objeto, que es a lo que debe limitarse la diligencia respectiva y que al concluirla se levante acta debidamente circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el sujeto visitado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique dicha diligencia, como en reiteradas ocasiones lo ha considerado la Segunda Sala de este Alto Tribunal. Así, al exigir el artículo 16 de la Constitución Federal, que el objeto, como elemento fundamental de la orden de visita, se encuentre expresamente determinado, implica también la obligación a cargo de la autoridad que la emite, de precisar su alcance temporal, ya sea que se trate de verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales que se rigen por periodos determinados o en relación con la expedición de comprobantes fiscales debidamente requisitados, toda vez que tal señalamiento permite que el visitado conozca de manera cierta el periodo en el cual se practicará esa verificación y, además, constriñe a los visitadores a sujetarse a ese espacio temporal que fue previamente determinado por la autoridad ordenadora, dado que acorde con lo que prevé el mismo código tributario federal, la actividad fiscalizadora bien puede recaer en hechos actuales o pasados y, por tanto, se violaría el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 constitucional, si se dejara al arbitrio de los visitadores determinar el periodo sobre el cual debe recaer la verificación del cumplimiento de las obligaciones que en materia de expedición de comprobantes fiscales se establecen a cargo de los contribuyentes, con el consecuente estado de inseguridad jurídica del visitado. Debe agregarse que esta determinación no limita la actuación de la autoridad, pues no le impide señalar, con apego a la ley, como periodo a verificar en una orden de visita, fechas actuales o anteriores."

<sup>13</sup> De rubro y texto siguientes: VISITA DOMICILIARIA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES. AL PRECISAR EL PERIODO QUE DEBE SER REVISADO, LA ORDEN RESPECTIVA DEBE ESTABLECER CON CLARIDAD LAS FECHAS DE INICIACIÓN Y DE TERMINACIÓN DEL REFERIDO PERIODO, RESULTANDO VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DEJAR LA DETERMINACIÓN DE LA ÚLTIMA FECHA AL ARBITRIO DEL VISITADOR. De conformidad con la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 59/97, visible a fojas 333, Tomo VI, diciembre de 1997, Novena Época, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO.', la orden de visita domiciliaria debe contener, entre otros requisitos, el objeto o propósito de que se trate, entendiendo al objeto como cosa, elemento, tema o materia, esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa; con base en esto último, cuando en una orden de visita se especifica que el periodo que debe investigarse inicia en una fecha cierta y determinada, indicando el día,



29. Explicó que tratándose de casos diversos a los señalados, para delimitar el alcance de la exigencia de precisar el objeto de una orden de visita domiciliaria, debe atenderse, por una parte, a la finalidad que con ello se persigue, a saber, el otorgar seguridad jurídica al sujeto visitado en cuanto a las obligaciones a su cargo que serán materia de revisión y constreñir a los visitantes a limitar su actuación a lo expresamente señalado en la orden; y, por la otra, a la regla expresamente determinada por esta Segunda Sala en cuanto a la medida en tal exigencia para que el cumplimiento de este requisito no sea en detrimento de la facultad comprobatoria de la autoridad.

30. Sostuvo que esto significa que en la delimitación del requisito relativo a la concreción del objeto de la orden de visita domiciliaria debe buscarse un equilibrio entre la garantía de seguridad jurídica del gobernado que tutela el artículo 16 constitucional y la facultad comprobatoria de la autoridad.

31. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis jurisprudencial 2a./J. 7/2008, de rubro y texto siguientes:

"VISITA DOMICILIARIA. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR LA LEGAL IMPORTACIÓN, TENENCIA O ESTANCIA DE MERCANCÍAS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES RELATIVAS, NO REQUIERE LA PRECISIÓN DE UN PERIODO DE REVISIÓN. Las jurisprudencias 2a./J. 57/99 y 2a./J. 7/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

---

el mes y el año, y como fecha de terminación del propio periodo sólo se hace referencia a la fecha en que se entregue la orden al visitado, sin especificar el día, el mes y el año, dejándose su determinación al arbitrio del visitador, no se respeta la garantía de seguridad jurídica consignada en el artículo 16 de la Constitución Federal y especificada por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, puesto que en dicha orden no se precisa uno de los elementos fundamentales del objeto de la visita que se traduce en la obligación a cargo de la autoridad que la emite de precisar su alcance temporal, de acuerdo con el criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 57/99, visible a fojas 343, Tomo IX, junio de 1999, Novena Época, compilada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'VISITA DOMICILIARIA. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES, DEBE PRECISAR EL PERIODO SUJETO A REVISIÓN.', dicha precisión debe hacerse en términos claros por la autoridad ordenadora, tanto para que el visitador conozca el periodo que debe revisar así como para el visitado que conocerá cuál es el periodo que debe revisarse de acuerdo con lo determinado por la ordenadora y no por el visitador."



de la Nación, en cuanto exigen para considerar satisfecho el requisito de especificación del objeto de la orden de visita domiciliaria la precisión de su alcance temporal o periodo de revisión, resultan aplicables a los casos referidos en ellas expresamente, esto es, tratándose de la verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales regidas por periodos determinados o de la expedición de comprobantes fiscales debidamente requisitados. Sin embargo, en casos diversos a éstos, para la delimitación del requisito relativo a la concreción del objeto de la orden de visita domiciliaria debe buscarse un equilibrio entre la seguridad jurídica del gobernado, mediante el conocimiento cierto de las obligaciones a su cargo que serán materia de revisión y la limitación en la actuación de los visitadores a lo expresamente señalado en la orden, y la facultad comprobatoria de la autoridad. Así, tratándose de órdenes de visita domiciliaria emitidas para verificar la legal importación, tenencia o estancia en el país de mercancías de procedencia extranjera y el cumplimiento de las diversas obligaciones relacionadas con ellas, no se requiere la precisión de un periodo de revisión, pues si la visita tiene como finalidad verificar la existencia en el domicilio del gobernado visitado de mercancías de procedencia extranjera, la autoridad emisora de la orden de visita desconoce si encontrará o no ese tipo de mercancías, si se generaron o no obligaciones a cargo del visitado y, con mayor razón, el periodo al que pudo estar sujeto a obligaciones con motivo de las mismas, por lo que exigir para la legalidad de la orden la precisión de su alcance temporal llevaría a imposibilitar el ejercicio de las facultades verificadoras de la autoridad en esta materia. Consecuentemente, en este tipo de órdenes de visita domiciliaria es suficiente para considerar satisfecho el requisito de determinación de su objeto, el señalamiento de que la verificación se realizará respecto de mercancías de procedencia extranjera que se encuentren en el domicilio visitado a la fecha de notificación de la orden y de las obligaciones con ellas relacionadas, pues de esta manera se otorga certeza al gobernado y se permite el ejercicio de la facultad verificadora de la autoridad."

32. Ahora bien, al resolver la diversa contradicción de tesis 198/2011, esta Segunda Sala determinó que las afirmaciones contenidas en la antes citada contradicción de tesis 23/97, son igualmente aplicables a las órdenes de verificación, toda vez que, al igual que la orden de visita domiciliaria, constituyen un acto de molestia que para llevarse a cabo debe satisfacer los requisitos hasta aquí comentados, de manera destacada, el relativo a la precisión del objeto de esa orden.



33. Lo anterior, porque tratándose de órdenes de verificación, la determinación de su objeto igualmente configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad, pues tiende a especificar la materia exacta de los actos que habrá de llevar a cabo en la diligencia respectiva.

34. De modo que para que la autoridad administrativa dé cabal cumplimiento a su deber de expresar el objeto que tendrá la verificación, es necesario que en la orden respectiva precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal, con la finalidad de que la persona verificada conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar, en acatamiento de la garantía de seguridad jurídica que el artículo 16 constitucional otorga al visitado, y circunscribiendo así a la autoridad verificadora a ajustar su proceder a los rubros explícitamente señalados en la orden.

35. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis jurisprudencial 2a./J. 175/2011 (9a.), de rubro y texto siguientes:

"ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO. En concordancia con lo que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 59/97, de rubro: 'ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO.'; se afirma que como la orden de verificación es un acto de molestia, para llevarla a cabo debe satisfacer los requisitos propios de la orden de visita domiciliaria, de entre los que destaca el relativo a la precisión de su objeto, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden de verificación constituye la delimitación del actuar de la autoridad, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad fiscalizadora, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará; luego, para que la autoridad hacendaria cumpla ese deber, es necesario que en la orden de verificación respectiva precise el rubro a inspeccionar y su fundamento legal, a fin de que la persona verificada conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



36. Una vez explicado lo anterior, resulta necesario traer a colación lo establecido por los artículos 160, 161 y 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, materia de la contradicción de tesis que nos ocupa, que establecen:

**"Artículo 160.** Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

"En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

"Tratándose de materias referidas en esta ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia."

**"Artículo 161.** La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

"En las zonas marinas mexicanas la secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta ley."

**"Artículo 162.** Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

"Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verifi-





cación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia."

37. Conforme a los preceptos transcritos, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene la facultad de realizar actos de inspección y vigilancia, por conducto de sus autoridades competentes, con el fin de verificar que las disposiciones de la legislación ambiental sean cumplidas y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

38. Para tal efecto, las autoridades pueden realizar visitas de inspección, por conducto del personal debidamente autorizado a través de una orden escrita debidamente fundada y motivada, en la que se precise el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia, para lo cual es de aplicación supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

39. La mencionada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 3, fracción II y 63 disponen:

**"Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

"...

"II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley."

**"Artículo 63.** Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten."

40. Como ya se dijo, para delimitar el alcance de la exigencia de precisar el objeto de una orden de visita domiciliaria, debe atenderse, por una parte, a la finalidad que con ello se persigue, a saber, el otorgar seguridad jurídica al sujeto visitado en cuanto a las obligaciones a su cargo que serán materia de revisión



y constreñir a los visitantes a limitar su actuación a lo expresamente señalado en la orden; y, por la otra, a la regla expresamente determinada por esta Segunda Sala en cuanto a la medida en tal exigencia para que el cumplimiento de este requisito no sea en detrimento de la facultad comprobatoria de la autoridad.

41. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,<sup>14</sup> dicho ordenamiento tiene como finalidad proteger el ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

42. Principalmente, tiene como objeto: a) garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; b) la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; c) la protección

<sup>14</sup> **Artículo 1o.** La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

"I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;

"II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

"III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

"IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

"V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

"VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

"VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

"VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;

"IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental; y,

"X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

"En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento."



de la biodiversidad; d) el aprovechamiento sustentable y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales; e) la preservación de los ecosistemas; y, f) la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo, entre otros; en suma, dicho ordenamiento legal busca la protección del medio ambiente.

43. Respecto de la protección del medio ambiente, es criterio de esta Segunda Sala que en virtud de las reformas realizadas al artículo 4o. constitucional, el Constituyente Permanente reconoció que "las condiciones ambientales en un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan" por lo que buscó definir un parámetro objetivo respecto de las condiciones de desarrollo y bienestar que el Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos, y la responsabilidad que tienen éstos de participar, aunque de manera diferenciada, en la salvaguarda de tal derecho fundamental.

44. De ahí que fuera la intención expresa del Constituyente que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limitara a ser "una norma programática", sino que contara con plena eficacia legal, es decir, que se traduzca en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

45. A fin de garantizar dicho derecho fundamental, como ha quedado precisado en párrafos precedentes, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente otorga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la facultad de realizar actos de inspección y vigilancia, por conducto de sus autoridades competentes, con el fin de verificar que las disposiciones de la legislación ambiental sean cumplidas y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

46. Para tal efecto, las autoridades pueden realizar visitas de inspección, por conducto del personal debidamente autorizado a través de una orden escrita debidamente fundada y motivada, en la que se precise el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

47. Esto es, el procedimiento de inspección, vigilancia e imposición de sanciones previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al



Ambiente es un instrumento del Estado para llevar a cabo sus funciones de vigilancia en materia ambiental, es decir, es el medio procedimental por el cual ejerce sus facultades de comprobación del cumplimiento de las disposiciones ambientales que conduce a la imposición de medidas de seguridad y posibles sanciones a quien sea responsable del daño ocasionado al ambiente, con objeto de garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, en cumplimiento de la obligación que le impone el artículo 4o. constitucional.

48. En ese sentido, es factible concluir que no es requisito de validez de las órdenes de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la precisión del periodo sujeto a revisión, esto es, **no es necesario que establezcan el alcance temporal respecto del cual se verificará el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental.**

49. Lo anterior, en virtud de que para cumplir con los requisitos respecto de la precisión del alcance y objeto de las órdenes de inspección en materia ambiental, basta con que se establezcan de manera clara y exhaustiva las obligaciones que se van a revisar, así como los aspectos y actividades que efectuará la autoridad durante la inspección, en acatamiento de la garantía de seguridad jurídica que el artículo 16 constitucional otorga al visitado.

50. Y es que de considerar que para la legalidad de la orden de inspección en materia ambiental se debe precisar su alcance temporal, llevaría a imposibilitar el ejercicio de las facultades verificadoras de la autoridad en esta materia, ya que la visita tiene como finalidad verificar el cumplimiento de las disposiciones que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente y similares, lo cual no está sujeto a temporalidad alguna.

51. Dicho de otro modo, de conformidad con la legislación aplicable a la materia, tratándose de órdenes de visita emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no se requiere la precisión del periodo sujeto a revisión, pues si la visita tiene como



finalidad verificar la existencia de posibles daños al ambiente, tales violaciones no están sujetas a temporalidad alguna, por lo que exigir para la legalidad de la orden de inspección la precisión del alcance temporal o el periodo sujeto a revisión implicaría imposibilitar o impedir el ejercicio de las facultades verificadoras de la autoridad en materia ambiental.

52. No debe perderse de vista que dicho ordenamiento legal tiene como finalidad, entre otras: a) garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano; b) la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; c) la protección de la biodiversidad; d) el aprovechamiento sustentable y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales; e) la preservación de los ecosistemas; y, f) la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; objetivos que, en razón de su naturaleza, no pueden estar sujetos a temporalidad alguna.

53. La afirmación anterior se corrobora con lo establecido en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de cuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y siete, que a la postre dio origen a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En tal documento se expresó:

"...

"En el proyecto de ley es fundamental la idea de que la acción ecológica no es una cuestión que compete sólo a los poderes públicos, sino que ella debe involucrar profundamente a la sociedad. Esta idea corresponde con la política general de mi administración, de avanzar en la democratización de la vida nacional y de responder a las demandas de participación de la sociedad; pero también tiene que ver con la necesidad de asegurar el éxito de la política ecológica, mediante el concurso de aquellos sectores de la sociedad cuya colaboración resulta indispensable.

"Por eso a lo largo de todo el proyecto, se prevé que las acciones de los poderes públicos se concierten, en la medida de lo posible, con la sociedad y en su caso se adopten las medidas necesarias para inducir las conductas que sean apropiadas en función del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.



"Es también preocupación del proyecto de ley, la información y vigilancia sobre la evolución del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en todo el país y en cada una de las localidades. Pero lo primero, se establece que periódicamente se elabore un informe sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional; para lo segundo, se prevé un sistema de visitas de inspección, que permitirán detectar oportunamente los desequilibrios ecológicos que deben prevenirse o corregirse sin dilaciones.

"El énfasis que este proyecto pone en los mecanismos preventivos, no excluye el perfeccionamiento de sus mecanismos correctivos, que son también indispensables para tutelar apropiadamente el equilibrio ecológico y la protección al ambiente. De allí que se destinen algunos preceptos a las sanciones administrativas y penales a aplicarse en los casos de contravención de los mandatos contenidos en la ley, tipificándose con precisión los ilícitos que dan lugar a esas sanciones, las que por otra parte se gradúan de acuerdo con la gravedad de la ofensa que las respectivas conductas implican para los intereses de la sociedad.

"El sentido político del proyecto, es pasar de una visión sectorial de las acciones de gobierno hacia fórmulas de coordinación más eficaces; de una alta centralización en las decisiones, a la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la solución y prevención de los problemas ecológicos; de una acción estatal fundamental limitativa a la corresponsabilidad de gobierno y sociedad, a la concertación de compromisos en torno a acciones, para canalizar adecuadamente demandas y contribuir a la solución efectiva de los problemas. ..."

54. En el dictamen de la Cámara de Diputados, emitido el ocho de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, al respecto se argumentó:

"...

"El capítulo II, Inspección y vigilancia, regula en forma precisa las visitas de inspección necesarias para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la iniciativa.

"De acuerdo con lo prescrito por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen que para la realización de



tales actos de inspección, deberá contarse con mandamientos escritos de autoridad competente, debidamente fundado y motivado, en el que se precise el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y alcance de ésta.

"El personal que lleve a cabo la visita deberá identificarse plenamente, levantará acta administrativa ante los testigos designados en el acto y hará constar en forma circunstanciada los hechos y omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia; concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia, para manifestar lo que a su derecho convenga.

"En relación a lo anteriormente expuesto, la diputación del Partido Acción Nacional, ha hecho llegar a la comisión una propuesta para la modificación del artículo 165 de la iniciativa, para que el acceso del personal autorizado al lugar o lugares sujetos a inspección sea en los términos de la orden escrita mencionada en el artículo 162.

"Toda vez que la modificación explicita la sujeción del acto de inspección a la orden escrita de autoridad competente, y que ello es plenamente coincidente con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, esta comisión ha estimado que es procedente; por esta razón, se propone su aprobación. ..."

55. En el dictamen de la Cámara de Senadores de dieciocho de diciembre de la anualidad citada, se afirmó lo siguiente:

"...

"El título sexto se denomina 'Medidas de control y de seguridad y sanciones'. Una de las características esenciales de todo orden jurídico que se precie de serlo es precisamente el de la coercibilidad, es decir, que se tengan los medios para lograr el efectivo cumplimiento de las obligaciones que derivan del mismo. Se establece la facultad de realizar visitas domiciliarias, de inspección y vigilancia con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta iniciativa. Para ello se tomarán en cuenta los principios establecidos en el artículo 16 de



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 162 de la iniciativa. ..."

56. En ese sentido, es claro que el propósito del legislador respecto de la inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, efectuada a través de visitas de inspección, fue que se satisficiera en la mayor medida posible su objetivo principal de detectar daños al medio ambiente, por lo que en los actos de vigilancia que al efecto se realicen es factor fundamental que se revise el cumplimiento de las obligaciones ambientales sin la necesidad de establecer una temporalidad para su revisión, de modo que sea posible advertir actos que constituyan infracciones a la legislación ambiental.

57. Máxime que, en materia de verificación del cumplimiento de las disposiciones que regulan el equilibrio ecológico y la protección ambiental, los bienes jurídicos tutelados son el equilibrio ecológico y el derecho fundamental de la población a gozar de un medio ambiente sano, garantizado en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

58. En virtud de todo lo antes expuesto, esta Segunda Sala llega a la conclusión de que no es requisito de validez de las órdenes de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la precisión del periodo sujeto a revisión, esto es, no es necesario que se establezca el alcance temporal respecto del cual se verificará el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, pues si la visita tiene como finalidad verificar la existencia de posibles daños al ambiente, tales violaciones no están sujetas a temporalidad alguna, por lo que exigir para la legalidad de la orden de inspección la precisión del alcance temporal o el periodo sujeto a revisión implicaría imposibilitar o impedir el ejercicio de las facultades verificadoras de la autoridad en materia ambiental.

59. De ahí que, para cumplir con el requisito relativo a la precisión del alcance y objeto de la orden de inspección en materia ambiental, basta con que se establezcan de manera clara y exhaustiva las obligaciones a cargo del sujeto visitado que serán materia de revisión, así como los aspectos y actividades que





efectuará la autoridad durante la inspección, a fin de constreñir a los visitantes a limitar su actuación a lo expresamente señalado en la orden.

60. No es obstáculo para la determinación anterior lo resuelto por esta Segunda Sala en las tesis jurisprudenciales 2a./J. 57/99 y 2a./J. 7/2002, en cuanto requieren para la determinación del objeto de la orden de visita domiciliaria la precisión del alcance temporal o periodo de revisión, pues como ha quedado precisado en párrafos precedentes, al resolver la contradicción de tesis 228/2007, esta Sala sostuvo que dichos criterios resultaban aplicables únicamente a los casos referidos en ellas expresamente, a saber, cuando se trate de órdenes de visita domiciliaria expedidas para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales que se rijan por periodos determinados o la expedición de comprobantes fiscales debidamente requisitados; y no así en la materia ambiental que es la que nos ocupa en el presente asunto.

61. Es importante precisar que el criterio sostenido por esta Segunda Sala no se refiere a la duración de la visita de inspección, esto es, al plazo en que debe ejecutarse por los visitantes, sino se circunscribe al alcance temporal del periodo que abarcará la revisión, es decir, el periodo respecto del cual se verificará el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental.

62. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

VISITA DE INSPECCIÓN. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE CONFORMIDAD CON LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, NO REQUIERE LA PRECISIÓN DE UN PERIODO DE REVISIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si las órdenes de inspección en materia ambiental emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente deben precisar el periodo sujeto a revisión o no, llegaron a posturas opuestas, pues uno consideró que las órdenes de inspección en materia ambiental, emi-



tidas en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, deben contener el periodo en que se va a verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, a fin de cumplir con el derecho a la seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 constitucional; mientras que el otro sostuvo que de dicho ordenamiento legal no se advierte como requisito para emitir la orden de inspección que la autoridad precise el periodo que estará sujeto a revisión.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no es requisito de validez de las órdenes de visita de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la precisión del periodo sujeto a revisión.

**Justificación:** De conformidad con la legislación aplicable a la materia, tratándose de órdenes de visita emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no es necesario que se establezca el alcance temporal respecto del cual se verificará el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, pues si la visita tiene como finalidad verificar la existencia de posibles daños al ambiente, tales violaciones no están sujetas a temporalidad alguna, por lo que exigir para la legalidad de la orden de inspección relativa la precisión del alcance temporal o el periodo sujeto a revisión implicaría imposibilitar o impedir el ejercicio de las facultades verificadoras de la autoridad en materia ambiental. Máxime que, en materia de verificación del cumplimiento de las disposiciones que regulan el equilibrio ecológico y la protección ambiental, los bienes jurídicos tutelados son el equilibrio ecológico y el derecho fundamental de la población a gozar de un medio ambiente sano, garantizado en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que para cumplir con el requisito relativo a la precisión del alcance y el objeto de la orden de inspección en materia ambiental, basta con que se establezcan de manera clara y exhaustiva las obligaciones a cargo del sujeto visitado que serán materia de revisión, así como los aspectos y las actividades que efectuará la autoridad durante la inspección, a fin de constreñir a los visitantes a limitar su actuación a lo expresamente señalado en la orden. Es importante precisar que el criterio sostenido por esta Segunda Sala no se refiere a la duración de la visita de inspección, esto es, al plazo



en que debe ejecutarse por los visitadores, sino que se circunscribe al alcance temporal del periodo que abarcará la revisión, es decir, el periodo respecto del cual se verificará el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental.

63. Por lo expuesto y fundado;

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

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

**Notifíquese;** 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 cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 57/99, 2a./J. 7/2002, 2a./J. 7/2008 y 2a./J. 175/2011 (9a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos IX, junio de 1999, página 343; XV, febrero de 2002, página 66; XXVII, enero de 2008, página 568; y Décima Época, Libro IV, Tomo 4, enero de 2012, página 3545, con números de registro digital: 193750, 187649, 170418 y 160386, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **VISITA DE INSPECCIÓN. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE CONFORMIDAD CON LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, NO REQUIERE LA PRECISIÓN DE UN PERIODO DE REVISIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si las órdenes de inspección en materia ambiental emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente deben precisar el periodo sujeto a revisión o no, llegaron a posturas opuestas, pues uno consideró que las órdenes de inspección en materia ambiental, emitidas en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, deben contener el periodo en que se va a verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, a fin de cumplir con el derecho a la seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 constitucional; mientras que el otro sostuvo que de dicho ordenamiento legal no se advierte como requisito para emitir la orden de inspección que la autoridad precise el periodo que estará sujeto a revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no es requisito de validez de las órdenes de visita de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la precisión del periodo sujeto a revisión.

Justificación: De conformidad con la legislación aplicable a la materia, tratándose de órdenes de visita emitidas para verificar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no es necesario que se establezca el alcance temporal respecto del cual se verificará el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, pues si la visita tiene como finalidad verificar la existencia de posibles daños al ambiente, tales violaciones no están sujetas a temporalidad alguna, por lo que exigir para la legalidad de la orden de inspección relativa la precisión del alcance temporal o el periodo sujeto a revisión implicaría imposibilitar o impedir el ejercicio de las facultades verificadoras de la autoridad en ma-



teria ambiental. Máxime que, en materia de verificación del cumplimiento de las disposiciones que regulan el equilibrio ecológico y la protección ambiental, los bienes jurídicos tutelados son el equilibrio ecológico y el derecho fundamental de la población a gozar de un medio ambiente sano, garantizado en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que para cumplir con el requisito relativo a la precisión del alcance y el objeto de la orden de inspección en materia ambiental, basta con que se establezcan de manera clara y exhaustiva las obligaciones a cargo del sujeto visitado que serán materia de revisión, así como los aspectos y las actividades que efectuará la autoridad durante la inspección, a fin de constreñir a los visitantes a limitar su actuación a lo expresamente señalado en la orden. Es importante precisar que el criterio sostenido por esta Segunda Sala no se refiere a la duración de la visita de inspección, esto es, al plazo en que debe ejecutarse por los visitantes, sino que se circunscribe al alcance temporal del periodo que abarcará la revisión, es decir, el periodo respecto del cual se verificará el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental.

## 2a./J. 1/2021 (11a.)


Contradicción de tesis 96/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Sexto del Primer Circuito y Primero del Tercer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 30 de junio 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: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 587/2013, y el diverso sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 374/2019.

Tesis de jurisprudencia 1/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 3 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## Subsección POR SUSTITUCIÓN\*

**INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09) ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SIEMPRE QUE OSTENTE LA APROBACIÓN DEL SUBCOMITÉ DE MEDICINA DEL TRABAJO DE DICHO INSTITUTO [SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 123/2018 (10a.)].**

SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA 3/2021. PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE AGOSTO 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARÍA: GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de once de agosto de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Solicitud de sustitución de jurisprudencia.** Mediante comunicación recibida vía MINTERSCJN el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el

---

\* Esta subsección incluye la jurisprudencia por sustitución emitida en términos del artículo tercero transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases.



Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito remitió la versión digitalizada del oficio 5501/20, suscrito por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como la versión electrónica de la resolución relativa a la solicitud de sustitución de jurisprudencia PC01.I.A.SS01/2020.SCJN, fallada en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno por el referido Pleno de Circuito, en la cual estimó oportuno solicitar a esta Segunda Sala la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09) ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SIEMPRE QUE OSTENTE LA APROBACIÓN O NEGATIVA QUE DEBE EXPRESAR, EN CUALQUIER CASO, EL COMITÉ DE MEDICINA DEL TRABAJO DE DICHO INSTITUTO."

2. SEGUNDO.—**Admisión de la solicitud.** Por auto de veintiocho de abril de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la solicitud de sustitución de jurisprudencia, registrándola bajo el expediente 3/2021; asimismo, la admitió a trámite y turnó el asunto a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

3. TERCERO.—**Avocamiento.** Mediante proveído de veinte de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala decretó el avocamiento de ésta al conocimiento del asunto y ordenó la remisión de los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente solicitud de sustitución de jurisprudencia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 230, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta el siete de junio de dos mil veintiuno; 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de esta Suprema



5. Lo anterior, ya que de la revisión de las constancias de autos se advierte que el inicio del trámite del que deriva la presente solicitud de sustitución de jurisprudencia se suscitó previo a la reforma constitucional en materia de justicia federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, en la que se eliminó la figura de la sustitución de jurisprudencia.

6. Ello en tanto que la petición de solicitud de la jurisprudencia planteada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito fue recibida por el Pleno de Circuito al que pertenece el diecisiete de marzo de dos mil veinte; por tanto, en términos del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformaron diversos ordenamientos jurídicos, entre ellos, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, lo procedente es resolver el presente asunto en los términos de la legislación vigente al momento de su inicio.

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La solicitud de sustitución de jurisprudencia proviene de parte legítima en términos del artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, en su texto vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno.<sup>3</sup>

8. TERCERO.—**Procedencia.** Los requisitos de procedencia de la sustitución de jurisprudencia están contenidos en el artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, en su texto vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 230. La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:

---

Corte de Justicia de la Nación, ya que se trata de la solicitud de sustitución de una jurisprudencia emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>2</sup> "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

<sup>3</sup> Debido a que fue formulada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la diversa solicitud de sustitución de jurisprudencia PC01.I.A.SS01/2020.SCJN, planteada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por conducto de su presidente.





"...

"II. Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los Magistrados de los Tribunales Colegiados de su Circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes."

9. Conforme a la disposición normativa transcrita, la sustitución de una jurisprudencia está condicionada a la concurrencia de los presupuestos siguientes:

a. Que algún Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito haga formal petición al Pleno de Circuito al que pertenezcan.

b. Que el Pleno de Circuito correspondiente apruebe, por mayoría de sus integrantes, solicitar la sustitución de jurisprudencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c. Que la petición se haga con motivo de un caso concreto resuelto.

d. Que se expresen las razones por las cuales se considera necesario sustituir la jurisprudencia respectiva.

10. A continuación, se analizará si en el caso se cumplen los presupuestos señalados.

#### **a. Petición de algún Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito al Pleno de Circuito al que pertenece**

11. El primero de los requisitos se satisface, ya que los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito formularon la petición de sustitución de jurisprudencia ante el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, con motivo de lo resuelto en el amparo directo 678/2019, de su índice.



## **b. Aprobación del Pleno de Circuito**

12. El segundo de los requisitos también se cumple, pues en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de Circuito referido, por unanimidad de votos, aprobó elevar la solicitud de sustitución de jurisprudencia a esta Segunda Sala.

## **c. Aplicación en un caso concreto resuelto**

13. Al resolver el amparo directo 678/2019, el Tribunal Colegiado referido aplicó la jurisprudencia cuya sustitución se solicita, tal como se señala a continuación.

### Antecedentes

14. Por escrito presentado el doce de agosto de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, un trabajador demandó la nulidad de la resolución contenida en el formato RT-09 certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgos de trabajo, con folio 210729, y de fecha de veintitrés de enero de dos mil dieciocho, mediante la cual el titular del Departamento de Pensiones del Estado de México del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado le determinó una incapacidad parcial del treinta por ciento.

15. Por acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, se desechó por notoriamente improcedente la demanda de nulidad presentada; resolución que fue confirmada por la Décimo Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al emitir la sentencia interlocutoria de diecisiete de octubre siguiente, dictada dentro del recurso de reclamación interpuesto contra el auto de desechamiento.

16. Inconforme con la determinación anterior, mediante escrito presentado el doce de noviembre de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el actor promovió juicio de amparo, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el expediente 678/2019.



17. En sesión de ocho de enero de dos mil veinte, el órgano colegiado emitió la sentencia en la que concedió el amparo y protección constitucional a la parte quejosa, de conformidad con las consideraciones siguientes.

- Para resolver si asiste razón al demandante, se tiene en cuenta la contradicción de tesis 216/2018, fallada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determinó que el certificado médico contenido en el formato RT-09, mediante el que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado hace constar una incapacidad parcial permanente por riesgo de trabajo, constituye una resolución definitiva para efectos del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Al resolver el citado asunto, la Segunda Sala partió de los artículos 56, 58 y 62, fracción II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los cuales definen al riesgo y al accidente de trabajo, que previa calificación técnica del organismo descentralizado de conformidad con el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables, pueden derivar en una incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial y/o total.

- Asimismo, se destacó el contenido de varios preceptos del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En especial, se señaló que de acuerdo con el artículo 42 del reglamento mencionado, una vez que se haya dictaminado una incapacidad parcial, con la finalidad de aumentar o disminuir el porcentaje otorgado, el trabajador podrá solicitar que se le practiquen hasta cuatro revaloraciones médicas, es decir, una cada tres meses hasta completar el período de adaptación de un año. Transcurrido dicho periodo no procederá solicitud alguna de revaloración y el dictamen se considerará definitivo.

- De esa manera, la Segunda Sala determinó que es hasta que transcurra el periodo de un año a partir del dictamen de incapacidad parcial que se puede considerar que el certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo, formato RT-09 que lo contiene, adquiere el carácter de una resolución definitiva para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo. Ello ya que dicho plazo permite al organismo descentralizado verificar la evolución de



la patología y, si fuera el caso, modificar la incapacidad previamente determinada, como consecuencia del estado físico del asegurado.

- Consecuentemente, la única condición para que ese dictamen constituya una resolución definitiva impugnabile a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es que transcurra el lapso de un año contado a partir de su emisión. En el entendido de que no basta que el dictamen esté suscrito por el área de medicina del trabajo de la Subdelegación de Prestaciones, sino que, además, debe constar la aprobación del Subcomité de Medicina del Trabajo que corresponda.

- Aunque la Segunda Sala hizo referencia a la posibilidad de que el trabajador solicitara su revaloración hasta en cuatro ocasiones dentro del periodo de un año, contado a partir de la emisión del dictamen de incapacidad parcial permanente, dichas revaloraciones no constituyen una condición para que cobre firmeza el acto administrativo. Si se atiende a que el artículo 42 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que el trabajador podrá solicitar se le revalore para incrementar o disminuir el porcentaje de incapacidad, lo que no implica que sea una condición para que el dictamen adquiera la calidad de firme.

- En el caso, el área de medicina del trabajo de la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación en el Estado de México del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dictaminó que el accidente de trabajo sufrido por el demandante le ocasionó una incapacidad parcial permanente del treinta por ciento. El dictamen se emitió por el área de medicina del trabajo de la citada delegación el diecinueve de febrero del dos mil dieciocho, sin que conste la fecha en que fue sometido a autorización del Subcomité de Medicina del Trabajo para su aprobación o rechazo.

- No obstante, contrariamente a lo determinado por el Magistrado instructor, la falta del número y fecha de la sesión del Subcomité de Medicina del Trabajo, es insuficiente para considerar que no se trata de un acto definitivo, pues de su contenido se advierte que el documento exhibido es la cuarta copia que se entregó al interesado, por lo que para valorar el hecho omisivo sería necesario



tener a la vista las tres copias restantes y que éstas carecieran de dichos datos, de ahí que no fuera posible en ese momento procesal considerar que el Subcomité no había avalado dicha decisión.

- Por el contrario, el hecho de que se haya entregado al demandante el documento hace presumir, salvo prueba en contrario, que el dictamen que contiene ya fue avalado por el Subcomité de Medicina del Trabajo, pues no sería lógico que se le hubiera facilitado su ejemplar cuando aún podía ser rechazado por el órgano colegiado.

- Una vez teniendo en cuenta la presunción de existencia de la aprobación del Subcomité de Medicina del Trabajo, es posible deducir, salvo prueba en contrario, que al doce de agosto del dos mil diecinueve –fecha en que el quejoso promovió su demanda–, ya había transcurrido el plazo de adaptación de un año a que se refiere el artículo 42 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- En todo caso, será hasta que la autoridad demandada exhiba el expediente administrativo del que derivó la resolución impugnada que se esté en posibilidad de definir si las presunciones anteriores pueden ser desvirtuadas.

#### **d. Razones para la modificación**

18. Finalmente, de igual forma se encuentra satisfecho el cuarto de los requisitos, pues el Tribunal Colegiado de Circuito solicitante expresó las razones siguientes:

- Se considera que la sinopsis de la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.) no refleja fielmente los razonamientos que se expusieron en la ejecutoria de la contradicción de tesis 216/2018 de la que derivó, lo que puede dar lugar a que sea aplicada de manera errónea.

- De la ejecutoria de la contradicción de tesis se advierte que la Segunda Sala determinó que para que el dictamen de incapacidad parcial permanente contenido en el formato RT-09 adquiera el carácter de definitivo, basta con que



transcurra un año contado a partir de haber sido aprobado por el Subcomité, ya sea que se hubiera o no revalorado al trabajador, pues éste es un derecho que pudo o no haber ejercido.

Sin embargo, en el texto de la tesis se dice que para que dicho dictamen sea definitivo debe constar en el formato RT-09, haber transcurrido el plazo de un año desde su emisión, así como las valoraciones trimestrales a las que se sometiera el trabajador. Es decir, prevé una condición adicional para la definitividad del acto, al exigir que se hayan practicado las valoraciones médicas trimestrales.

- A efecto de evitar cualquier confusión, se considera necesario solicitar la modificación de la jurisprudencia, con el objeto de aclarar que la única condición para que el dictamen se considere definitivo es que conste que ha transcurrido un año desde su emisión, o bien se aclare que los datos de las revaloraciones trimestrales deberán constar siempre y cuando el trabajador las hubiera solicitado.

- Por otro lado, si bien en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.) se señaló que corresponde al Subcomité de Medicina del Trabajo validar el dictamen de incapacidad parcial permanente, aprobándolo o rechazándolo, el texto de la jurisprudencia indica que en el formato RT-09 debe constar la aprobación del Comité de Medicina del Trabajo, no obstante que el rubro señala que el criterio se refiere a una incapacidad parcial permanente.

- De ese modo, se considera oportuno solicitar a la Segunda Sala, si lo estima pertinente, sustituir el texto de la jurisprudencia para precisar que la autoridad que debe validar o aprobar el dictamen de incapacidad parcial permanente que emita el área de medicina del trabajo es el Subcomité de Medicina del Trabajo, como lo establece el artículo 28, inciso b), del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogado.

19. Por otra parte, los motivos por los que el Pleno en Materia Administrativa –por unanimidad de votos– aprobó solicitar la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.) a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación, son similares a los que expresaron los integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito solicitante, ya que medularmente refirieron lo siguiente:

- Con el objeto de dar certeza jurídica respecto a los requisitos que deben cumplirse para que un certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo (formato RT-09) adquiera el carácter de firme, es que se estima necesario solicitar a la Segunda Sala evaluar la posibilidad de modificar la jurisprudencia a fin de señalar:

a) Que la única condición para que el dictamen de incapacidad permanente parcial contenido en el formato RT-09 se considere definitivo es que conste que ha transcurrido un año desde su aprobación, o bien, se aclare que los datos de las revaloraciones trimestrales que se lleven a cabo se deben contener en dicho documento o en otro, siempre y cuando el trabajador las hubiera solicitado.

b) Que la autoridad que debe validar o aprobar el dictamen de incapacidad parcial permanente que emita el área de medicina del trabajo es el Subcomité respectivo, tal como dispone el artículo 28, inciso b), del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

20. CUARTO.—**Cuestión previa.** En principio, conviene recordar que la jurisprudencia como institución constitucional y jurídica tiene, como primer efecto, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares, así como entre éstos con los órganos del Estado y, como una segunda consecuencia, el dar certeza jurídica mediante el establecimiento de un criterio obligatorio que vincula de manera general a su observancia.

21. Frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de adecuar a las circunstancias actuales la interpretación de las leyes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades amplísimas para transformar el criterio jurisprudencial cuya sustitución se solicita, sin mayor limitación que la de interpretar la ley y establecer la regla jurídica a aplicar.



22. Apoya lo anterior la tesis P. XIII/2004, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCES DE LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA MODIFICARLA."<sup>4</sup>

23. De ese modo, la figura de sustitución de jurisprudencia brinda la oportunidad a los órganos jurisdiccionales que están obligados a aplicarla a realizar al órgano emisor la petición de aclarar alguna imprecisión en el texto de la tesis jurisprudencial, modificar el criterio emitido, o bien sustituirlo por otro, una vez que lo hubieran aplicado a un caso concreto.

24. En relación con la aclaración de una jurisprudencia, conviene tener en cuenta que esta Segunda Sala determinó que es la solicitud de sustitución de jurisprudencia el mecanismo legal mediante el que puede ponerse de manifiesto las posibles inexactitudes o imprecisiones de la propia jurisprudencia que no guarden relación con el tema de fondo tratado.

25. En ese sentido, se emitió la tesis aislada 2a. LXXXIX/2013 (10a), de título y subtítulo: "ACLARACIÓN DE JURISPRUDENCIA DERIVADA DE CONTRA-

---

<sup>4</sup> De texto y datos de localización siguientes: "Los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, facultan al Tribunal Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para modificar su jurisprudencia, para lo cual, como requisitos formales, se requiere solicitud de parte legítima, que previamente se haya resuelto el caso concreto y que se expresen las argumentaciones jurídicas en que se apoya la pretensión de modificación. Ahora bien, la palabra 'modificación' contenida en el indicado artículo 194, no está constreñida a su significado literal, conforme al cual sólo podrían cambiarse los elementos accidentales de la jurisprudencia sin alterar su esencia, sino que permite el cambio total de lo anteriormente sostenido, esto es, se trata no sólo de interrumpir un criterio jurídico, sino sustituirlo por otro que puede ser, inclusive, en sentido contrario, de manera que acorde con la intención del legislador, 'modificar la jurisprudencia' significa cambiar de criterio, interrumpir la obligatoriedad de una tesis y emitir una nueva que la sustituya. Asimismo, es importante señalar que la jurisprudencia tiene, como primer efecto, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares, así como entre éstos y los órganos del Estado y, como segunda consecuencia, de igual trascendencia, dar certeza jurídica a través del establecimiento de un criterio obligatorio que vincule de manera general, de lo que se sigue que frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de actualizar su interpretación la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplísimas para transformar el criterio jurisprudencial respecto del cual se solicita su modificación.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 142, registro digital: 181535.





DICCIÓN DE TESIS. DEBE TRAMITARSE COMO SUSTITUCIÓN CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.<sup>5</sup>

26. QUINTO.—**Estudio.** La jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.),<sup>6</sup> cuya sustitución se solicita, es de título, subtítulo y texto siguientes:

"INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09) ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SIEMPRE QUE OSTENTE LA APROBACIÓN O NEGATIVA QUE DEBE EXPRESAR, EN CUALQUIER CASO, EL COMITÉ DE MEDICINA DEL TRABAJO DE DICHO INSTITUTO. De la interpretación integral de los artículos 2, 17, 18, 23 a 25, 27, 28, 42 y 72 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 24 de febrero de 2017, tratándose de accidentes acaecidos en el centro de labores o en el tra-

<sup>5</sup> El texto de la tesis señala: "La figura de la aclaración de jurisprudencia derivada de una contradicción de tesis, al no estar prevista en la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, se constituyó jurisprudencialmente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la única finalidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito y los Magistrados que los integran, no obstante carecer de legitimación para hacer una solicitud de este tipo, pudieran comunicar cualquier inexactitud o imprecisión a los Ministros integrantes del órgano emisor del criterio, preferentemente al ponente, para que éste en uso de sus facultades, de estimarlo procedente, hiciera suya la solicitud de aclaración respectiva. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 3 de abril de 2013, el legislador ordinario estimó conveniente prever un solo mecanismo para aclarar alguna imprecisión del texto de la jurisprudencia, modificar el criterio o sustituirlo por otro, y lo denominó sustitución de jurisprudencia; por lo que esta Segunda Sala considera que la aclaración de jurisprudencia debe tramitarse ahora conforme a las reglas y presupuestos procesales que establece el artículo 230 de la nueva Ley de Amparo previstos para la sustitución de jurisprudencia, a saber: a) que se formule por los Magistrados de Circuito, por conducto del Pleno de Circuito al que pertenecen; b) que se realice con motivo de la aplicación de la jurisprudencia a un caso concreto ya resuelto; y, c) que se expresen las razones por las cuales se considera es necesario sustituir la jurisprudencia respectiva.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, página 1845, registro digital: 2004369.

<sup>6</sup> Cuyos datos de localización son: Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 575, registro digital: 2018680.



yecto a éste, e inclusive cuando el trabajador se encuentre en el desempeño de una comisión, el instituto citado está obligado a examinar la profesionalidad del riesgo de trabajo, y una vez dictaminada su procedencia, debe declarar en qué situación médico laboral se colocó el trabajador a través de valoraciones médicas trimestrales, las cuales no habrán de rebasar el plazo de un año contado a partir de que ese organismo de seguridad social tenga conocimiento del riesgo o a partir de que emita la primera licencia médica. Ahora bien, una vez agotado el periodo anual, el instituto debe otorgar una incapacidad parcial o total permanente, o bien, determinar la ausencia de secuelas que permitan la reincorporación del trabajador a su centro de trabajo, pero en cualquier caso fijará el estatus médico laboral del trabajador en forma definitiva en el formato RT-09, que llenan tanto el personal médico especializado, como las autoridades a quienes compete validarlo, es decir, el comité o el Subcomité de Medicina del Trabajo, quienes en un plazo no mayor a 60 días naturales deberán decidir en definitiva sobre la negativa de la incapacidad o del grado de disminución órgano-funcional del trabajador, conforme a la tabla de valuación del artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior, sin perjuicio de que en los supuestos en que el médico tratante, al practicar la primera valoración médica, encuentre que se produjo una patología clínicamente irreversible o que no ofrezca alternativa de mejoría, por ejemplo, cuando hubo amputación o pérdida total o parcial de algún órgano, emitirá inmediatamente el certificado médico RT-09, hipótesis en la que no habrá que esperar el plazo anual para que el Comité mencionado pueda emitir la decisión que valide ese diagnóstico y determine el grado de disminución órgano-funcional que porcentualmente proceda. En consecuencia, para los efectos de la promoción del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando se demande la invalidez de la determinación conclusiva del instituto, sea porque el actor esté inconforme con el grado porcentual de incapacidad determinado o por cualquier otra causa, sólo procede el juicio cuando en dicho formato RT-09 conste que ya transcurrió el año y las correspondientes valoraciones médicas trimestrales practicadas, así como la aprobación o negativa, en su caso, del Comité de Medicina del Trabajo de la declaración de incapacidad parcial o total del asegurado, exceptuando el supuesto en el que antes de que transcurra tal plazo el daño se considere como irreversible o no ofrezca posibilidad alguna de recuperación, pero siempre a condición de que el Comité haya validado definitivamente ese diagnóstico."



27. Con la finalidad de resolver la solicitud de sustitución de jurisprudencia, esta Segunda Sala considera necesario precisar, en principio, los elementos abordados en la contradicción de tesis que dio origen a dicho criterio.

28. Al resolver la contradicción de tesis 216/2018, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que el punto jurídico a dilucidar consistía en determinar si el certificado médico contenido en el formato RT-09, en el que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado hace constar una incapacidad parcial permanente por riesgo de trabajo constituye o no una resolución definitiva para efecto de ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

29. Lo anterior, derivado de que la oposición de criterios se configuró. El primero de los tribunales contendientes determinó que era improcedente el juicio contencioso administrativo federal en contra del certificado médico RT-09, en el que se hace constar el grado de incapacidad permanente, a consecuencia de un siniestro previamente calificado como riesgo de trabajo, al considerar que no se trataba de una resolución de carácter definitivo en términos del artículo 3o., párrafo primero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debido a que el reconocimiento que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado efectúa respecto a la existencia de secuelas valiables con motivo de un riesgo de trabajo no se concreta de manera inmediata en la esfera jurídica del trabajador.

30. En cambio, el segundo de los tribunales sostuvo que el certificado médico señalado, mediante el que se hace constar la aptitud física y/o mental de un trabajador para continuar o no prestando sus servicios con efectos legales y administrativos y, en el que se indica la existencia de una incapacidad parcial permanente es una resolución definitiva, impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

31. Al analizar la cuestión planteada, esta Segunda Sala sostuvo, esencialmente, lo siguiente:



- En principio, se parte de que en los casos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, la declaratoria de una incapacidad permanente dio lugar a la emisión de una pensión para el trabajador.

- De acuerdo con el artículo 3o., fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este último es competente para conocer de resoluciones definitivas en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- En relación con las resoluciones definitivas, esta Segunda Sala las ha definido como el producto final de la manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa, que se expresa de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento y; b) como manifestación aislada, que por su naturaleza y características no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad oficial.

- De ese modo, en términos de la tesis aislada 2a. X/2003, de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.", los actos emitidos durante las etapas de un procedimiento administrativo no podrán considerarse definitivos, pues sólo tiene este carácter el fallo con el que culmine el procedimiento respectivo.

- Por lo que se refiere a los actos emitidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado al conceder, negar, suspender, modificar o revocar una pensión, se ha determinado que éstos constituyen actos de autoridad debido a que afectan de manera unilateral la esfera jurídica de un particular, los cuales pueden ser impugnados mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo u, optativamente, mediante el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual tiene competencia para conocer de resoluciones definitivas en esa materia.



- Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 111/2005, de rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD."

- Para determinar cuándo el certificado médico contenido en el formato RT-09, mediante el que se hace constar una incapacidad parcial permanente por riesgo de trabajo, constituye una resolución definitiva para efecto de su impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe atenderse a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, así como al Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del referido instituto (actualmente abrogado).

- De acuerdo con los artículos 56, 58 y 62, fracción II, del ordenamiento legal señalado, se considera riesgo laboral los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo. Por accidente se estima la lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo de las funciones desempeñadas en cumplimiento de las funciones del empleado.

- Asimismo, los riesgos de trabajo podrán dar lugar a una incapacidad temporal, parcial y/o total. Los riesgos serán calificados técnicamente por el instituto de seguridad social de conformidad con el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables. En contra de la calificación, será procedente la inconformidad ante el propio organismo descentralizado avalada con un dictamen de un especialista en medicina del trabajo. La actualización de un riesgo de trabajo dará lugar a alguna de las prestaciones en dinero establecidas por el propio artículo, entre las cuales se encuentran las pensiones por incapacidad permanente parcial o total.

- De acuerdo con los artículos 2o., 17, 18, 23, 24, 25, 27, 28, 42, y 72 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Inva-



lidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la valoración del accidente correrá a cargo del médico del trabajo que corresponda, quien tendrá la obligación de resolver, en el plazo de veinte días hábiles, la calificación médico-legal en el reverso de la solicitud de probable riesgo de trabajo contenida en el formato RT-01. Tal resolución, a su vez, será valorada y, en su caso, aprobada o negada por el subcomité de medicina del trabajo, la cual podrá dar lugar a que el accidente sea calificado en alguno de los dos sentidos siguientes: a) "no de trabajo" (improcedencia de profesionalidad del riesgo), o b) "sí de trabajo" (procedencia de profesionalidad del riesgo).

- De resultar procedente la profesionalidad del riesgo, el instituto determinará la situación médico-laboral del trabajador mediante las valoraciones médicas trimestrales a las que deberá someterse, las cuales no deberán rebasar el plazo de un año a partir del riesgo, o bien del inicio de la incapacidad. En esa etapa de valoraciones trimestrales, el médico tratante podrá o no expedir licencias médicas o, en su caso, emitir el alta médica de no existir secuelas que impidan la reincorporación del trabajador a su centro laboral; último aspecto que, de ser el caso, se hará constar a través del formato RT-04 (alta médica por riesgo del trabajo).

- En cualquier momento de las valoraciones trimestrales, se podrá expedir el certificado médico formato RT-09, a fin de que el médico de medicina del trabajo, en su caso, dictamine si el trabajador se encuentra en el supuesto de: ausencia de secuelas valuables o de incapacidad permanente parcial o total, las cuales deberán ser avaladas, a su vez, por el Subcomité o el Comité de Medicina del Trabajo, este último cuando se traten de incapacidades totales.

- El procedimiento relativo consistirá en que el médico tratante realizará las valoraciones médicas necesarias con la finalidad de que, en un plazo no mayor a nueve meses, contado a partir de la expedición de la primera licencia médica, emita el o los diagnósticos del caso por medio del certificado médico formato RT-09. Asimismo, en el plazo indicado, se deberá remitir el expediente clínico, auxiliares de diagnóstico y tratamiento, así como el formato RT-09 al área de medicina del trabajo de la Subdelegación de Prestaciones correspondiente.



- Una vez recibida la información indicada, el área de medicina del trabajo de la Subdelegación de prestaciones que corresponda procederá, con el aval del Subcomité o Comité de Medicina del Trabajo, a dictaminar en el lapso de sesenta días naturales en el reverso del formato RT-09 las resoluciones que correspondan de entre las siguientes opciones: a) ausencia de secuelas valiables, b) incapacidad parcial, c) incapacidad total, d) cambio de actividad o e) muerte.

- En términos de lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una vez que se haya dictaminado una incapacidad parcial, el trabajador, con la finalidad de aumentar o disminuir el porcentaje otorgado, podrá solicitar ante la subdelegación de prestaciones que se le practiquen hasta cuatro revaloraciones médicas, es decir, una cada tres meses hasta completar el periodo de adaptación de un año, por lo que una vez transcurrido dicho periodo no procederá solicitud alguna de revaloración y el dictamen se considerará definitivo.

- En ese sentido, transcurrido dicho plazo puede considerarse al dictamen de incapacidad parcial contenido en el certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo (formato RT-09), como una resolución definitiva para efectos de procedencia del juicio contencioso administrativo. Ello debido a que dicho lapso permite verificar la evolución de la patología y, si fuera el caso, revocar la incapacidad previamente determinada, derivado del estado físico del pensionista.

- En consecuencia, respecto a la incapacidad parcial permanente, el dictamen de secuelas contenido en el formato RT-09 que emite el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado podrá considerarse como una resolución definitiva para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo, hasta en tanto se cumpla con el periodo de adaptación de un año, a que se refiere el artículo 42 reglamentario.

32. Expuesto lo anterior, conviene precisar que, según se desprende de los argumentos de la solicitud de sustitución de jurisprudencia, el planteamiento del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito no consiste en modificar el criterio adoptado en la contradicción de tesis 216/2018, en relación con



que el certificado médico contenido en el formato RT-09, en el que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado hace constar la existencia de una incapacidad parcial permanente tiene el carácter de una resolución definitiva impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sino únicamente aclarar algunas expresiones utilizadas en la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.), con la finalidad de no generar confusión en cuanto a su significado y correspondiente aplicación.

33. El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito aduce que genera confusión que tanto en el subtítulo de la jurisprudencia como en su texto se afirme que el certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo (formato RT-09), en el que se haga constar una incapacidad parcial permanente, deba ser aprobado por el comité de medicina del trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

34. Ello pues en términos del artículo 28 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del citado instituto, la aprobación del certificado médico tratándose de una incapacidad parcial corresponde al Subcomité de Medicina del Trabajo, a diferencia de una incapacidad total, la cual sí debe ser sancionada por el Comité de Medicina del Trabajo.

35. Asimismo, señala que, mientras en la ejecutoria de la contradicción de tesis 216/2018, el carácter definitivo del certificado médico contenido en el formato RT-09 únicamente se condicionó a que hubiera transcurrido el periodo de adaptación de un año a que se refiere el artículo 42 del reglamento mencionado; en cambio, en el texto de la jurisprudencia también se exige que durante dicho periodo el asegurado hubiera solicitado las revaloraciones trimestrales, cuyo resultado deberá constar en el formato relativo.

36. A juicio de esta Segunda Sala, son fundados los argumentos planteados por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los que evidencia la existencia de imprecisiones en el texto de la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.), las cuales pueden dar lugar a una confusión en el entendimiento del criterio adoptado y, en consecuencia, originar inseguridad jurídica al momento de su aplicación.





37. En principio, es conveniente recordar que la cuestión jurídica a dilucidar en la contradicción de tesis 216/2018 consistió en determinar si el certificado médico contenido en el formato RT-09, mediante el que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado hace constar una incapacidad parcial permanente derivada de un riesgo de trabajo constituye o no una resolución definitiva, susceptible de ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Al respecto, se concluyó que dicho formato adquiere el carácter de una resolución definitiva una vez que se cumpla el periodo de adaptación de un año.

38. Dicha determinación derivó de la interpretación de diversos preceptos del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, dentro de los cuales destacan, los artículos 28 y 42, cuyo texto es del tenor siguiente:

"Artículo 28. Recibido el diagnóstico del médico tratante, así como las valoraciones trimestrales, el área de medicina del trabajo de la subdelegación de prestaciones que corresponda procederá, con el aval del subcomité de medicina del trabajo, a dictaminar dentro del plazo de sesenta días naturales en el reverso del formato RT-09 las siguientes resoluciones, según sea el caso:

"a) Ausencia de secuelas valiables.– en el caso de que el médico tratante emita el alta médica, deberá elaborarse el formato RT-04 alta médica por riesgo del trabajo. En este caso la subdelegación de prestaciones que corresponda, deberá notificar en un término de diez días hábiles al trabajador, dependencia, unidad médica y subdelegación médica;

"b) Incapacidad parcial con la aprobación del subcomité de medicina del trabajo delegacional;

"d) Incapacidad total.– En todos los casos deberá ser sancionada por el comité de medicina del trabajo;

"c) Cambio de actividad; y,

"e) Muerte. ..."



"Artículo 42. Una vez dictaminada la incapacidad parcial, el trabajador con la finalidad de aumentar o disminuir el porcentaje otorgado podrá solicitar ante la subdelegación de prestaciones se le practiquen hasta cuatro revaloraciones médicas, es decir, una cada tres meses hasta completar el período de adaptación de un año, transcurrido dicho período no procederá la solicitud de revaloración y el dictamen se considerará como definitivo.

"El incapacitado estará obligado en todo tiempo a someterse a los reconocimientos, tratamientos y exámenes médicos conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la ley."

39. De los preceptos transcritos resaltan dos cuestiones. La primera es que tratándose de la emisión de una incapacidad parcial permanente, corresponde al subcomité de medicina del trabajo delegacional su aprobación, a diferencia de lo que sucede en el caso de una incapacidad total, la cual deberá ser aprobada por el comité de medicina del trabajo.

40. Un segundo aspecto se refiere a la posibilidad de que el trabajador, con la finalidad de aumentar o disminuir el porcentaje de incapacidad parcial dictaminado, pueda solicitar hasta cuatro revaloraciones médicas –una cada tres meses–, durante el periodo de adaptación de un año, en el entendido de que una vez transcurrido dicho plazo no procederá la petición de revaloración y el dictamen se considerará como definitivo.

41. En relación con este último aspecto, cobra relevancia la interpretación sustentada en la contradicción de tesis,<sup>7</sup> en la cual se concluyó:

"...

"Ahora bien, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una vez que se haya dictaminado una incapacidad parcial, el trabajador, con la finalidad de

<sup>7</sup> Página 57, segundo y tercer párrafos, de la contradicción de tesis 216/2018, del índice de esta Segunda Sala.



aumentar o disminuir el porcentaje otorgado, podrá solicitar ante la subdelegación de prestaciones que se le practiquen hasta cuatro revaloraciones médicas, es decir, una cada tres meses hasta completar el periodo de adaptación de un año, por lo que una vez transcurrido dicho periodo no procederá solicitud alguna de revaloración y el dictamen se considerará definitivo. En ese sentido, sólo hasta que transcurra dicho lapso, puede considerarse al dictamen de incapacidad parcial contenido en el certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo (formato RT-09), como una resolución definitiva para efectos de procedencia del juicio contencioso administrativo, pues precisamente dicho lapso permitirá verificar la evolución de la patología y, si fuera el caso, revocar la incapacidad previamente determinada, en virtud del estado físico del pensionista.

"En estas condiciones, es válido sostener que en relación con la incapacidad parcial permanente, el dictamen de secuelas contenido en el formato RT-09 que emite el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sólo puede ser considerado como una resolución definitiva para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo, hasta en tanto se cumpla con el periodo de adaptación de un año, a que se refiere el invocado artículo 42."

42. Como se advierte, al interpretar el artículo 42 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogado, esta Segunda Sala determinó que el dictamen de una incapacidad parcial permanente, contenido en el certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo (formato RT-09), tiene el carácter de una resolución definitiva, una vez transcurrido el periodo de adaptación de un año, pues durante éste es posible verificar la evolución de la patología y, si fuera el caso, revocar la incapacidad previamente determinada.

43. En ese sentido, no se estableció como un requisito adicional, el deber del trabajador de agotar las revaloraciones médicas, a efecto de aumentar o disminuir el porcentaje de incapacidad otorgado, pues la conclusión de esta Segunda Sala fue en el sentido de que el certificado médico contenido en el formato RT-09 adquiere el carácter de una resolución definitiva, una vez agotado el plazo de adaptación de un año; fecha en que el dictamen aprobado por el



subcomité de medicina del trabajo respecto a una incapacidad parcial permanente no puede ser ya modificado, traduciéndose en la decisión final respecto a la valoración de las secuelas producidas con motivo de un riesgo de trabajo.

44. Consecuentemente, las distintas afirmaciones que se hacen en la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.), relativas a que el dictamen de una incapacidad parcial permanente debe ser validado por el Comité de Medicina del Trabajo son imprecisas, ya que como quedó expuesto es el subcomité de medicina del trabajo el órgano encargado de aprobar dicho dictamen.

45. Asimismo, la expresión que se hace en el texto de la jurisprudencia, relativa a que sólo procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra el certificado médico contenido en el formato RT-09, cuando en éste "conste que ya transcurrió el año y las correspondientes valoraciones médicas trimestrales ..." genera confusión, pues se entiende que para que dicha resolución adquiriera el carácter de definitiva es también necesario que el trabajador hubiera solicitado su revaloración, lo que no atiende a la determinación adoptada por esta Segunda Sala al fallar la contradicción de tesis 216/2018.

46. En atención a lo anterior, y a fin de evitar confusiones en el entendimiento del criterio adoptado, esta Segunda Sala considera procedente aclarar las inconsistencias encontradas, a fin de precisar que, es el subcomité de medicina del trabajo el órgano encargado de aprobar el dictamen de una incapacidad parcial, contenido en el certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo (formato RT-09), el cual tiene el carácter de una resolución definitiva, siempre que haya transcurrido el periodo de adaptación de un año.

47. Conforme a las consideraciones expuestas, al ser fundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia, se modifica el texto de la jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.), para quedar de la siguiente manera:

INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09) ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE



JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SIEMPRE QUE OSTENTE LA APROBACIÓN DEL SUBCOMITÉ DE MEDICINA DEL TRABAJO DE DICHO INSTITUTO [SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 123/2018 (10a.)]. De la interpretación integral de los artículos 2, 17, 18, 23 a 25, 27, 28, 42 y 72 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 24 de febrero de 2017, tratándose de accidentes acaecidos en el centro de labores o en el trayecto a éste, e inclusive cuando el trabajador se encuentre en el desempeño de una comisión, el instituto citado está obligado a examinar la profesionalidad del riesgo de trabajo, y una vez dictaminada su procedencia, debe declarar en qué situación médico laboral se colocó el trabajador a través de valoraciones médicas trimestrales, las cuales no habrán de rebasar el plazo de un año contado a partir de que ese organismo de seguridad social tenga conocimiento del riesgo o a partir de que emita la primera licencia médica. Ahora bien, una vez agotado el periodo anual, el instituto debe otorgar una incapacidad parcial o total permanente, o bien, determinar la ausencia de secuelas que permitan la reincorporación del trabajador a su centro de trabajo, pero en cualquier caso fijará el estatus médico laboral del trabajador en forma definitiva en el formato RT-09, que llenan tanto el personal médico especializado, como las autoridades a quienes compete validarlo, en el caso de una incapacidad parcial permanente al Subcomité de Medicina del Trabajo, quienes en un plazo no mayor a 60 días naturales deberán decidir en definitiva sobre la negativa de la incapacidad o del grado de disminución órgano-funcional del trabajador, conforme a la tabla de valuación del artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior, sin perjuicio de que en los supuestos en que el médico tratante, al practicar la primera valoración médica, encuentre que se produjo una patología clínicamente irreversible o que no ofrezca alternativa de mejoría, por ejemplo, cuando hubo amputación o pérdida total o parcial de algún órgano, emitirá inmediatamente el certificado médico RT-09, hipótesis en la que no habrá que esperar el plazo anual para que el Subcomité mencionado pueda emitir la decisión que valide ese diagnóstico y determine el grado de disminución órgano-funcional que porcentualmente proceda en el caso de una incapacidad parcial. En consecuencia, para los efectos de la promoción del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando se demande la invalidez de la determinación conclusiva del instituto, sea porque el actor esté inconforme con el grado porcentual de incapacidad determinado o por cualquier otra causa, sólo procede el juicio cuando en dicho formato RT-09 conste que ya transcurrió el año, así como la aprobación o negativa del Subco-



mité de Medicina del Trabajo de la declaración de incapacidad parcial del asegurado, exceptuando el supuesto en el que antes de que transcurra tal plazo el daño se considere como irreversible o no ofrezca posibilidad alguna de recuperación, pero siempre a condición de que se haya validado definitivamente ese diagnóstico.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la solicitud de sustitución de jurisprudencia formulada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Es fundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia a que se refiere esta resolución.

TERCERO.—Comuníquese la presente resolución a la Dirección General de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, para los efectos señalados en el último considerando de este fallo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución al Pleno de Circuito solicitante 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 cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas.



Las tesis aislada 2a. X/2003 y de jurisprudencia 2a./J. 111/2005 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XVII, febrero de 2003, página 336; y XXII, septiembre de 2005, página 326, con números de registro digital: 184733 y 177279, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09) ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SIEMPRE QUE OSTENTE LA APROBACIÓN DEL SUBCOMITÉ DE MEDICINA DEL TRABAJO DE DICHO INSTITUTO [SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 123/2018 (10a.)].** De la interpretación integral de los artículos 2, 17, 18, 23 a 25, 27, 28, 42 y 72 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 24 de febrero de 2017, tratándose de accidentes acaecidos en el centro de labores o en el trayecto a éste, e inclusive cuando el trabajador se encuentre en el desempeño de una comisión, el instituto citado está obligado a examinar la profesionalidad del riesgo de trabajo, y una vez dictaminada su procedencia, debe declarar en qué situación médico laboral se colocó el trabajador a través de valoraciones médicas trimestrales, las cuales no habrán de rebasar el plazo de un año contado a partir de que ese organismo de seguridad social tenga conocimiento del riesgo o a partir de que emita la primera licencia médica. Ahora bien, una vez agotado el periodo anual, el instituto debe otorgar una incapacidad parcial o total permanente, o bien, determinar la ausencia de secuelas que permitan la reincorporación del trabajador a su centro de trabajo, pero en cualquier caso fijará el estatus médico laboral del trabajador en forma definitiva en el formato RT-09, que llenan tanto el personal médico especializado, como las autoridades a quienes compete validarlo, en el caso de una incapacidad parcial permanente al Subcomité de Medicina del Trabajo, quienes en un plazo no mayor a 60 días naturales deberán decidir en definitiva sobre la negativa de la incapacidad o del grado de disminución órgano-funcional del trabajador, conforme a la tabla de valuación del artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo. Lo ante-



rior, sin perjuicio de que en los supuestos en que el médico tratante, al practicar la primera valoración médica, encuentre que se produjo una patología clínicamente irreversible o que no ofrezca alternativa de mejoría, por ejemplo, cuando hubo amputación o pérdida total o parcial de algún órgano, emitirá inmediatamente el certificado médico RT-09, hipótesis en la que no habrá que esperar el plazo anual para que el Subcomité mencionado pueda emitir la decisión que valide ese diagnóstico y determine el grado de disminución órgano-funcional que porcentualmente proceda en el caso de una incapacidad parcial. En consecuencia, para los efectos de la promoción del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando se demande la invalidez de la determinación conclusiva del instituto, sea porque el actor esté inconforme con el grado porcentual de incapacidad determinado o por cualquier otra causa, sólo procede el juicio cuando en dicho formato RT-09 conste que ya transcurrió el año, así como la aprobación o negativa del Subcomité de Medicina del Trabajo de la declaración de incapacidad parcial del asegurado, exceptuando el supuesto en el que antes de que transcurra tal plazo el daño se considere como irreversible o no ofrezca posibilidad alguna de recuperación, pero siempre a condición de que se haya validado definitivamente ese diagnóstico.

## 2a./J. 8/2021 (11a.)

Solicitud de sustitución de jurisprudencia 3/2021. Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de agosto 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Gabriela Zambrano Morales.

### **Tesis y criterio contendientes:**

Tesis XIV.P.A.1 A (10a.), de rubro: "INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09), ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", aprobada por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 2, diciembre de 2012, página 1372; y,





El sustentado por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión administrativa 298/2017 y el amparo directo 771/2017.

**Nota:**

Tesis sustituida

Tesis de jurisprudencia 2a./J. 123/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09) ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SIEMPRE QUE OSTENTE LA APROBACIÓN O NEGATIVA QUE DEBE EXPRESAR, EN CUALQUIER CASO, EL COMITÉ DE MEDICINA DEL TRABAJO DE DICHO INSTITUTO.", derivada de la contradicción de tesis 216/2008 y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 575, con número de registro digital: 2018680.

Tesis de jurisprudencia 8/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis jurisprudencial se publicó en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 3 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021, por lo que a partir de esas mismas fecha y hora, y con motivo de la resolución de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 3/2021, ya no se considera de aplicación obligatoria la diversa 2a./J. 123/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. EL CERTIFICADO MÉDICO EN EL QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO LA HACE CONSTAR (FORMATO RT-09) ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SIEMPRE QUE OSTENTE LA APROBACIÓN O NEGATIVA QUE DEBE EXPRESAR, EN CUALQUIER CASO, EL COMITÉ DE MEDICINA DEL TRABAJO DE DICHO INSTITUTO.", derivada de la contradicción de tesis 216/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 575, con número de registro digital: 2018680.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 3 de noviembre 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

#### **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA DETERMINACIÓN DE LA REGULARIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA NO PUEDE CALIFICARSE AL MOMENTO DE RESOLVER SOBRE LA ADMISIÓN DE LA RECLAMACIÓN, SINO QUE ES UNA CUESTIÓN QUE COMPETE AL FONDO DEL ASUNTO.**

Hechos: Una persona interpuso reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, la cual fue desechada de plano por la autoridad administrativa, al estimar que la actividad administrativa reprochada no era irregular. Inconforme con esa decisión, se promovió la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –ya que la presunta actividad administrativa irregular se reprochó al Consejo de la Judicatura Federal–, la cual fue del conocimiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la regularidad del acto administrativo es una cuestión que no puede determinarse al momento de resolver sobre la admisión de la reclamación, sino que constituye un aspecto que atañe al fondo del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado.

Justificación: La finalidad de que se desarrolle el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, en sede administrativa, consiste en que el particular acredite el daño y la relación causa-efecto entre éste y la acción administrativa que la produjo. En tanto que corresponde al Estado probar alguna de las excepciones previstas en ley, dentro de ellas, que los daños no son consecuencia de



la actividad administrativa irregular del Estado. En ese sentido, si la determinación de existencia del daño está sujeta a cargas probatorias, es lógico que no puede tener lugar en la resolución que atañe a la mera admisión de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, ya que en ese momento procesal no es jurídicamente posible llevar a cabo la valoración de pruebas que, incluso, no han sido ofrecidas ni admitidas. No resulta óbice a lo anterior la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 30/2013 (10a.), pues no debe olvidarse que ese supuesto específico para desechar la reclamación solamente se actualiza cuando la persona –lejos de aludir a una actividad irregular, esto es, aquella realizada sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración–, reclama "una actividad normal o regular" de la administración pública.

## 2a. III/2021 (11a.)

Controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2019. Juan Manuel Serratos García. 30 de junio de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Impedido: Luis María Aguilar Morales. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 30/2013 (10a.) citada, aparece publicada con el rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS ENTES PÚBLICOS SUJETOS A LA LEY FEDERAL RELATIVA ESTÁN FACULTADOS PARA DESECHAR DE PLANO UNA RECLAMACIÓN SI ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1474, con número de registro digital: 2003396.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ES PROCE-  
DENTE EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS CUANDO SEAN DESPEDIDAS**



## **POR SU CONDICIÓN DE EMBARAZO O DURANTE EL PERIODO DE LICENCIA POSTNATAL.**

Hechos: En el juicio laboral de origen una trabajadora acreditó que fue despedida por su condición de embarazo y, por ende, que tal despido fue injustificado. Sin embargo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje estimó que no era procedente el pago de salarios caídos, toda vez que la trabajadora realizaba una labor de confianza. Esa decisión fue reclamada en amparo directo en donde el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que, al realizar una labor de confianza, la trabajadora carece del derecho a reclamar el pago de salarios caídos, por lo que sólo procede una indemnización en equidad. Inconforme con esa decisión, la quejosa interpuso recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las mujeres trabajadoras de confianza que sean despedidas por su condición de embarazo o durante el periodo de licencia postnatal, sí cuentan con el derecho a reclamar el pago de salarios caídos.

Justificación: Los artículos 123, apartado B, fracciones IX y XIV, de la Constitución General de la República; 11, numeral 2, inciso b), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen un cuerpo jurídico de protección de las madres trabajadoras con la finalidad de asegurar que la función procreadora de la mujer en forma alguna afecte su bienestar económico o su desarrollo profesional, al tiempo que coadyuve a lograr una mayor igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. En ese sentido, en virtud de esa especial protección de la maternidad en el trabajo, ante el despido injustificado ocasionado por razón de su embarazo o licencia postnatal, es procedente condenar a la parte patronal al pago de salarios caídos, máxime que esta determinación es la que permite compensar adecuadamente a las trabajadoras por el acto discriminatorio del cual fueron víctimas.

### **2a. I/2021 (11a.)**

Amparo directo en revisión 1035/2021. María Angélica Rodríguez Romero. 14 de julio 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; votaron con reservas José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa, quienes manifestaron que formularían voto concurrente. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ES PROCEDENTE SU REINSTALACIÓN CUANDO HUBIERAN SIDO DESPEDIDAS POR SU CONDICIÓN DE EMBARAZO O DURANTE EL PERIODO DE LICENCIA POSTNATAL.**

Hechos: En el juicio laboral de origen una trabajadora acreditó que fue despedida por su condición de embarazo y, por ende, que tal despido fue injustificado. Sin embargo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje estimó que no era procedente su reinstalación, toda vez que la trabajadora realizaba una labor de confianza. Esa decisión fue reclamada en amparo directo en donde el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que, al realizar una labor de confianza, no era posible que fuera reinstalada en su labor, ya que existe una restricción constitucional en ese sentido. Inconforme con esa decisión, la quejosa interpuso recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las mujeres trabajadoras de confianza que sean despedidas por su condición de embarazo o durante el periodo de licencia postnatal, cuentan con el derecho a la reinstalación.

Justificación: El hecho de que la mujer embarazada realice un trabajo de confianza, en nada impide su reinstalación en el puesto que venía desempeñando, ya que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución General, al establecer el derecho de la mujer a "conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo", no condiciona a que se trate de una labor de base y, por ende, dicha protección constitucional establece una excepción a la falta de estabilidad en el empleo de las trabajadoras de confianza. De esta forma, es claro que la mujer trabajadora tiene derecho



a conservar su empleo por estar en condición de embarazo o en periodo de licencia postnatal por gozar de estabilidad en el empleo, independientemente de su calidad de base o de confianza. Consideración que además es reforzada por los artículos 11, numeral 2, inciso b), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que protegen a la mujer contra los despidos atinentes a la maternidad y establecen el deber estatal de garantizar que, ante su violación por parte de autoridades o particulares, se salvaguarde la conservación de su trabajo, así como los derechos que hubieren adquirido por esta relación laboral.

## 2a. II/2021 (11a.)

Amparo directo en revisión 1035/2021. María Angélica Rodríguez Romero. 14 de julio 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; votaron con reservas José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa, quienes manifestaron que formularían voto concurrente. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.







**Subsección 2**

**SENTENCIAS DICTADAS  
EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES  
Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN IMPUGNADA).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO, PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL LESIONAR SU INDEPENDENCIA.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 198/2017. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 10 DE ENERO DE 2018. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diez de enero de dos mil dieciocho**.



VISTOS; Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación y contenido de la demanda.** Por escrito recibido el quince de junio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, en representación del Poder Judicial de dicha entidad federativa, promovió controversia constitucional en contra del Congreso, del titular del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, todos de ese mismo Estado, de quienes demandó la invalidez de los actos que se indican a continuación:

**"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios del Decreto Número Mil Seiscientos Ochenta y Tres publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad Número 5494 de fecha 03 de mayo de 2017 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por jubilación a la C. \*\*\*\*\* con cargo a la inexistente partida presupuestal destinada para pensiones del Poder Judicial del Estado de Morelos."**

Los antecedentes narrados en la demanda son, en esencia, los siguientes:

1. Con base en el aspecto financiero y presupuestal del Poder Judicial del Estado de Morelos, no ha sido modificado de manera progresiva a fin de ser acorde con las necesidades reales, sino que el contraste del presupuesto partiendo desde el año dos mil trece en que se asignaron recursos del orden de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), con los recursos otorgados para el ejercicio en curso de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), evidencia que el decreto no puede traducirse de otra manera sino como un atentado contra la autonomía y fortalecimiento del Poder Judicial en el Estado.

2. Mediante oficio número \*\*\*\*\* de nueve de mayo del dos mil dieciséis se solicitó a la Legislatura del Estado de Morelos que autorizara una ampliación presupuestal por la cantidad que requiere la partida de jubilaciones y pensiones, en virtud de que desde el ejercicio dos mil trece al dos mil diecisiete no se había autorizado ningún incremento en ese rubro pese a que se han autorizado

<sup>1</sup> Fojas 1 a 31 de este expediente.



de manera exponencial las jubilaciones con cargo al Poder Judicial. Sin embargo, hasta la presente fecha la Legislatura Local ha sido omisa en dar respuesta a dicha petición. En los ejercicios dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, respectivamente, no existió incremento presupuestal al Poder Judicial. Incluso, en los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis hubo una reducción a su presupuesto por parte del Congreso del Estado de Morelos.

3. Mediante diversos oficios \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de uno de septiembre de dos mil quince y treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, suscritos el primero por la otrora presidenta del Poder Judicial del Estado de Morelos y el segundo por la actual presidenta, se enviaron a la Legislatura de dicho Estado los anteproyectos de presupuestos de los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, en los que se solicitó un incremento presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones, sin que tal Poder Legislativo hubiera autorizado los mismos.

4. El tres de mayo de dos mil diecisiete, fue publicado en el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" Número 5494 el Decreto Número Mil Setecientos Diecisiete a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a la C. \*\*\*\*\*, con cargo al presupuesto destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos y de su misma hacienda pública, en los siguientes términos:

"...

**"DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A LA CIUDADANA \*\*\*\*\*.**

**"Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación a la C. \*\*\*\*\*, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: capturista, adscrita al Juzgado Primero Civil de esta Ciudad."**

**"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 100% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cum-**



pliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado."

**"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley."**

La parte actora hizo valer los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales no se transcriben ni se resumen en tanto ya existe criterio exactamente aplicable al caso concreto.

**SEGUNDO.—Registro, admisión, trámite y designación de Ministra instructora.** Por acuerdo de quince de junio de dos mil diecisiete,<sup>2</sup> el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **198/2017**; asimismo, designó como instructora a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Posteriormente, en proveído de dieciséis de junio de dos mil diecisiete,<sup>3</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al secretario general de Gobierno de la citada entidad; y finalmente ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**TERCERO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo.** Por escrito depositado en la Oficina de Correos de la Localidad el trece de julio de dos mil diecisiete, recibido el veinte de julio siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos<sup>4</sup> formuló la contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

<sup>2</sup> Foja 134 de este expediente.

<sup>3</sup> Fojas 135 y 136 de este expediente.

<sup>4</sup> Fojas 147 a 166 de este expediente.



En el escrito de contestación expuso argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en tanto ya existe criterio exactamente aplicable al caso concreto.

Con la contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas y se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

**CUARTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno.** Por escritos presentados el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>5</sup> el consejero jurídico en representación del Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno ambos del Estado Libre y Soberano de Morelos, formularon contestación a la demanda.

En ellos, sostuvieron esencialmente los mismos argumentos en relación con la validez del decreto, los cuales no se transcriben ni se resumen en tanto ya existe criterio exactamente aplicable al caso concreto.

Con la contestación, el secretario de Gobierno se exhibió su nombramiento publicado en el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" y ofreció las pruebas presuncional e instrumental de actuaciones.

El consejero jurídico del Poder Ejecutivo exhibió diversas pruebas documentales públicas, y ofreció también la presuncional y la instrumental de actuaciones.

**QUINTO.—Se tiene por contestada la demanda y se señala fecha para la celebración de la audiencia.** Por autos de dos y veintidós de agosto de dos mil diecisiete, se tuvo por recibidos los oficios y anexos presentados por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Morelos, por el secretario de Gobierno y por el consejero jurídico en representación del Poder Ejecutivo todos del Estado de Morelos; asimismo, tuvo por acreditada la personería para actuar en el presente asunto; por contestada la demanda, por designados a sus delegados; por señalados los domicilios para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; por ofrecidas las pruebas que acompañaron a sus escritos; asimismo se dio vista al actor y al procurador general de la República, señalándose lugar,

<sup>5</sup> Fojas 253 a 267 y 415 a 429, respectivamente de este expediente.



fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

**SEXTO.—No intervención de la Procuraduría General de la República.** La Procuraduría General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

**SÉPTIMO.—Audiencia y puesta en estado de resolución.** El dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, una vez sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

**OCTAVO.—Radicación en Sala.** En atención a la solicitud formulada por la Ministra instructora al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala para su radicación y resolución. Mediante proveído de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, determinó que esta Sala se avocaba al conocimiento del presente asunto.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo (gobernador y secretario de Gobierno) y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**SEGUNDO.—Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II



del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

El Decreto Número Mil Seiscientos Ochenta y Tres publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad Número 5494 de tres de mayo de dos mil diecisiete, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por jubilación a \*\*\*\*\*\*, con cargo al presupuesto destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos;

**TERCERO.—Oportunidad en la presentación de la demanda.** La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente.

El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia<sup>7</sup> señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos, mientras que para impugnar normas generales el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

En relación con el decreto mencionado se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**", esto es,

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

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

"...".

<sup>7</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"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

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."





el tres de mayo de dos mil diecisiete, en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del jueves cuatro de mayo al jueves quince de junio de dos mil diecisiete.

Ello, en el entendido que de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>8</sup> en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup> y con el punto primero, incisos a) y b) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>10</sup> en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de mayo así como el tres, cuatro, diez y once de junio todos de dos mil diecisiete, por haber sido sábados y domingos.

En estas condiciones, si la demanda se presentó el quince de junio de dos mil diecisiete, es indudable que su presentación resulta oportuna.

<sup>8</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>9</sup> "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>10</sup> "PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"... "

"g) El primero de mayo;

"h) El cinco de mayo

"... "



**CUARTO.—Legitimación activa.** María del Carmen Verónica Cuevas López, en su carácter de presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal del Estado de Morelos,<sup>11</sup> está legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>12</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>13</sup>

Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

**QUINTO.—Legitimación pasiva.** Se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, por la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, del decreto impugnado.

<sup>11</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada de la sesión extraordinaria realizada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, la cual quedó agregada a fojas 29 a 34 del presente expediente.

<sup>12</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia;

"... "

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

"... "

<sup>13</sup> **Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

**Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia;

"... "



Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II<sup>14</sup> y 11, párrafo primero,<sup>15</sup> de la ley reglamentaria de la materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece la diputada Beatriz Vicera Alatríste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de sesión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis,<sup>16</sup> y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>17</sup>

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acudió al juicio el consejero jurídico en representación del gobernador de la entidad, quien acreditó su personalidad con el Periódico Oficial del Estado de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, en el que se publicó su nombramiento,<sup>18</sup> cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de

<sup>14</sup> "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;

"... "

<sup>15</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"... "

<sup>16</sup> Fojas 167 a 217 del expediente.

<sup>17</sup> "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado;

"... "

<sup>18</sup> Foja 316 del expediente.



Morelos,<sup>19</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada ley orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "**Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos**", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de junio de dos mil quince.

La Secretaría de Gobierno Local fue representada por su titular, Matías Quiroz Medina, quien justificó tal carácter con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de catorce de octubre de dos mil catorce, en el que se publicó su nombramiento.<sup>20</sup>

Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>21</sup> y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado<sup>22</sup> facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

Conforme a lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan

<sup>19</sup> **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"... "

<sup>20</sup> Foja 430 del expediente.

<sup>21</sup> **Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

<sup>22</sup> **Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el estado de Morelos;

"... "



los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

**SEXTO.—Causales de improcedencia.** Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

Las autoridades demandadas adujeron que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>23</sup> porque el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para impugnar el decreto de otorgamiento de pensión en cuestión, ya que a su parecer, éste no provoca afectación alguna en su esfera de competencia.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,<sup>24</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

No pasa inadvertido que en el presente caso el Poder Judicial actor ha venido pagando la pensión concedida en el decreto impugnado; sin embargo, ello

<sup>23</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...".

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

<sup>24</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 92/99, página 710.



no puede considerarse como un consentimiento del decreto, en tanto que tales pagos se han efectuado en virtud del mandamiento del Congreso que precisamente constituye la materia de impugnación en la presente controversia y a fin de no afectar los derechos del trabajador pensionado, lo cual no podría causar perjuicio en detrimento de los derechos del Poder actor de combatir mediante controversia constitucional las invasiones a su esfera competencial.

**SÉPTIMO.—Estudio.** El Poder actor sostiene en una parte de sus conceptos de invalidez que el decreto impugnado viola la autonomía entre Poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

Es **fundado** el concepto de invalidez planteado, en virtud de que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales números 126/2016, 130/2016, 222/2016, 223/2016, 242/2016, 243/2016, 122/2017, 139/2017, 147/2017, 159/2017, en sesiones de nueve de agosto, veinticinco de septiembre y once de octubre de dos mil diecisiete, estableció de manera similar lo siguiente:

**"A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.**

**"Sin que ello implique el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de las normas que se citarán a continuación, ya que, como se vio en el considerando tercero de este fallo, la controversia resultó improcedente respecto de las normas impugnadas, y el presente análisis sólo tiene como objetivo esclarecer tres puntos principales:**

- **¿Cómo se financia el sistema de pensiones en el Estado de Morelos?**



• **¿Cómo se distribuye la carga financiera para el pago de las pensiones en esa entidad federativa?**

• **¿Ese sistema de pagos (reflejado en los decretos de pensión como el que aquí se impugna) respeta la división de Poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal?**

**"En este contexto resulta pertinente precisar que desde el año de 1984, ante la preocupación que existía por parte del Gobierno del Estado de Morelos de otorgar a sus servidores la seguridad social y los apoyos económicos indispensables para poder brindarles un mayor bienestar, se creó el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.<sup>25</sup>**

<sup>25</sup> En el decreto de creación de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, el legislador consideró:

"Que ha sido preocupación del Gobierno del Estado de Morelos, el otorgar a sus servidores la seguridad social y los apoyos económicos indispensables para poder brindarles un mayor bienestar. Dentro de los propósitos del servidor público y de este Gobierno, el Ejecutivo ha instrumentado la creación de un Instituto que cumpla con los requerimientos económicos de los servidores públicos al servicio del Estado. En la composición de este instituto participan los trabajadores de los tres Poderes por conducto de sus representantes sindicales o los que designen éstos, así como un representante del Ejecutivo del Estado, de la Secretaría de Finanzas, un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un representante de la Secretaría de la Contraloría General de Gobierno y un representante de la Oficialía Mayor, obediendo esta composición a que directamente serán los beneficiarios los que conozcan y participen en las autorizaciones de los créditos que se otorguen. De esta manera, que mejor que los servidores públicos puedan estar conscientes de las cuotas o aportaciones que deben hacer para formar y robustecer el patrimonio de esta Institución que se propone crear.

"Que esta Iniciativa contempla las tres formas de crédito, el quirografario al cual tiene derecho el servidor público que haya hecho aportaciones al Instituto por un período mínimo de seis meses, el importe del préstamo que se le conceda estará en relación directa con sus años de servicio y el monto de sus percepciones, este préstamo lo cubrirá el deudor con abonos iguales quincenales en un plazo no mayor de dieciocho meses y sólo se le concederá al trabajador un nuevo préstamo de esta clase cuando se encuentre liquidado el anterior sin embargo, podrá renovarse o ampliarse en su monto o plazo si han transcurrido a partir de la fecha en que fue concedido, seis quincenas.

"Que el préstamo especial se otorgará en aquellos casos que por las propias circunstancias del servidor público ameriten un minucioso análisis por los Miembros del Consejo Directivo para que éste pueda otorgar el Crédito.

"Que el préstamo hipotecario se otorgará por acuerdo del Consejo Directivo a los servidores públicos con más de tres años de cotización al Instituto y el cual se cubrirá en un plazo que no exceda de quince años.

"Que, por lo anteriormente expuesto, esta H. Cuadragésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, ha tenido a bien expedir la siguiente: "... "



**"Esa institución, de conformidad con los artículos 4o., 5o. y 6o. de su ley, es un 'organismo público descentralizado, sectorizado mediante acuerdo que expida el gobernador al efecto, en términos de la Ley Orgánica; con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía jerárquica respecto de la Administración Pública Central y sin fines de lucro, con domicilio en la Ciudad de Cuernavaca, Estado de Morelos', que tiene por objeto 'procurar el bienestar social de los afiliados y sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales'.**

**"El patrimonio del citado Instituto, de conformidad con el artículo 8o. de su ley, se integra con: un fondo social permanente; las aportaciones ordinarias y extraordinarias que realicen los entes obligados;<sup>26</sup> las aportaciones extraordinarias que acuerden en común los afiliados; las cuotas de recuperación recibidas por los servicios que se otorguen; las cuotas no reclamadas por el afiliado o beneficiario, una vez transcurridos cinco años a partir de la separación del servicio o el fallecimiento del afiliado, salvo resolución judi-**

<sup>26</sup> De conformidad con el artículo 25, fracción III, de la ley en cuestión, uno de los entes obligados es el Poder Judicial del Estado de Morelos.

Además, los artículos 26 y 27 de la ley en cita disponen:

**"Artículo 26.** Los entes obligados tienen a su cargo:

"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;

"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

"IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;

"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;

"VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el instituto respecto de los afiliados;

"VII. Informar, cuando así lo solicite el Instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados, y

"VIII. Las demás responsabilidades que les imponga el Consejo Directivo para el cumplimiento del objeto de la ley."

**"Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados."





cial; un fondo de reserva para cuentas incobrables, incosteables e ilocalizables; los intereses, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título; los bienes inmuebles y muebles que forman parte del activo fijo y los que en lo futuro adquiera o se adjudique el instituto; los que se obtengan por donaciones, herencias, legados y fideicomisos que se hagan o constituyan a favor del Instituto, y con cualquier otro concepto legalmente obtenido o constituido en favor del Instituto.

"Y para el cumplimiento de sus fines, la ley respectiva establece:

- En el artículo 6o., que el instituto, para el cumplimiento de su objeto, de manera enunciativa mas no limitativa, tendrá como atribuciones:

"I. Brindar seguridad social a los afiliados en materia de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios;

"II. Proporcionar en forma directa o con la intermediación de las instituciones federales, estatales o municipales competentes, así como con aquellas que integran el sistema bancario mexicano, financiamiento oportuno y a bajas tasas de interés, a las personas a que estén destinados los programas de vivienda que instrumente el propio instituto;

"III. Otorgar prestaciones económicas a corto, mediano y largo plazo, conforme lo dispuesto por la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable;

"IV. Otorgar servicios sociales de odontología y optometría, en términos de lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable, y

"V. Brindar cualquier otra prestación que satisfaga las necesidades de los afiliados, previa aprobación y en los términos que determine el Consejo Directivo.

- Y en los artículos 63 y 64, se dispone que las prestaciones sociales que el instituto otorga a sus afiliados son las relativas a: I. Servicios de odontología; II. Servicios de optometría, y III. Cualquier otra que proponga el director general a la aprobación del Consejo Directivo.



**"El artículo 29 prevé que tienen la calidad de afiliados:** 'I. Los trabajadores al servicio de alguno de los entes obligados, y II. Los pensionistas que continúen cotizando al Instituto'.

**"Mientras que el artículo 30 establece que los derechos y las obligaciones del instituto con los afiliados** 'nacen concomitantemente con el pago de las cuotas y las aportaciones'.

**"Por su parte, el artículo 26 señala las obligaciones que tienen los entes obligados en relación con el instituto, de entre las que destaca la relativa a** 'Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados'; **mientras que el artículo 27 dispone que** "Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados'.

**"En el artículo 41 se menciona que** 'Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización será el 6% sobre las percepciones constantes de los afiliados, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos Presupuestos de Egresos'.

**"Y en el artículo 42 se establece que** 'Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al Instituto en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable'.

**"De todo lo anterior se advierte que si bien el mencionado instituto recibe diversas aportaciones y pago de cuotas por parte de los Poderes del Estado y de los trabajadores de esos Poderes,<sup>27</sup> tales cuotas y aportaciones no se aplican al pago de pensiones, sino de los demás servicios y prestaciones sociales que otorga, en tanto que dicho Instituto, actualmente, no**

<sup>27</sup> Esto se corrobora con la lectura del presupuesto de ingresos y egresos de 2017 del citado instituto, así como de la nómina de trabajadores del Poder Judicial del Estado.



**tiene la obligación expresa de pagar las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos o de administrar los recursos derivados de las aportaciones para esos conceptos.**

**"Por otra parte, el miércoles seis de septiembre de dos mil se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que abrogó la ley del mismo nombre que había sido promulgada el veintiséis de diciembre de mil novecientos cincuenta.**

**"En las consideraciones legislativas que sustentaron esa normatividad, el legislador sostuvo:**

'...

#### **"REFLEXIÓN CONSTITUCIONAL**

"Los actores políticos reconocemos que la declaración de los derechos individuales del hombre, heredados en nuestras luchas del siglo XIX por la libertad, y la declaración de los derechos sociales del trabajo y del campesino, integran los derechos humanos reconocidos y garantizados por el pueblo en su Constitución, derechos intocables por los gobiernos, no sólo por su origen, sino porque los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nos debemos y somos obra del mismo pueblo, quien nos encomendó velar por la efectividad de esos derechos.

"Reconociendo el origen de nuestro sistema de gobierno, es corresponsabilidad de esta Soberanía asegurar una existencia decorosa y libre del ciudadano, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

"La distinción entre trabajadores y servidor público quedó en el pasado, por lo que la actuación del Estado debe subordinarse a los principios y normas fundamentales del derecho proclamados en la Constitución. Estamos convencidos de que los sistemas y procedimientos deben elevar el trabajo al valor supremo de la vida social.

"En este orden de ideas, el ordenamiento que se somete a su consideración no busca alcanzar un valor universal, y se limita a responder a los problemas socia-



les, económicos y de trabajo propios del mismo, en el que se atiende la evolución histórica, los factores reales de poder, el de los servidores públicos y la cultura.

"Con este ánimo, en el Estado de Morelos, perseguimos con la presente tres objetivos: El primero, incorporar en el texto que nos ocupa los principios que rigen el derecho del trabajo tratándose de empleados públicos; el segundo, adecuar a las condiciones vigentes la ley que rige al Estado desde el año de 1950; y tercero, garantizar a los sujetos de la ley, sus derechos y obligaciones.

"Cabe señalar que en esta ley se recogen las propuestas resultantes de la consulta a las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, así como a empleados públicos y profesionales en la materia.

"Por lo anterior, presentamos ante Ustedes la iniciativa de ley de servicio civil compuesta en la siguiente forma:

#### "ELEMENTOS DE LA REFORMA

"Se estructura con once títulos y 124 artículos, a saber:

"En el título primero se determinan plenamente los sujetos de la ley; la clasificación de los trabajadores, destacándose la creación de un tercer grupo de trabajadores, es decir, los eventuales; y las disposiciones generales propias de la ley que nos ocupa.

"En el título segundo se establece que la falta de nombramiento no priva al trabajador de los derechos que le otorga la presente ley, y tal omisión es imputable al patrón; así mismo se prohíbe el traslado de trabajadores para prestar sus servicios en dependencia distinta a la de su adscripción ya sea como comisionado o de índole similar para dependencias de un mismo Poder, Ayuntamiento o entidad paraestatal.

"En los títulos tercero y cuarto se precisan, atendiendo las características de los horarios de trabajo que se han adoptado en las actuales administraciones, la jornada, así como los descansos laborales, horarios en los que participa el sindicato de burócratas correspondiente, en su fijación; así mismo se establece que el salario se incrementará anualmente previo acuerdo entre las autoridades



des competentes, sin menoscabo de incremento que se haga al salario mínimo a nivel nacional o según lo establezca la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

"En el título quinto que es la parte toral de la ley que se presenta, se trasladan por supuesto los derechos y obligaciones de los trabajadores y del Gobierno del Estado y Municipios que se contenían en la ley que por virtud de ésta se abroga, pero se amplían tales derechos y obligaciones con el propósito de adecuar a las circunstancias que prevalecen en la actualidad, con lo cual otorgamos certeza jurídica a los sujetos señalados.

"Respecto de las obligaciones del Gobierno del Estado y de los Municipios con sus trabajadores, se establecen, entre otras, la reinstalación a sus plazas y al pago de los salarios caídos en caso de que el laudo en estado de ejecutoria, resulte favorable al trabajador.

"En el título sexto, se plasman las prestaciones sociales a favor de los trabajadores tales como las siguientes: IMSS, ISSSTE e ICTSGEM, centros de desarrollo infantil, casa, departamentos y terrenos a precios accesibles, despensa familiar mensual préstamos y servicios médicos, capacitación permanente, doce meses de salario mínimo general del trabajador fallecido para gastos funerales, entre otro; además de estímulos y recompensas a trabajadores distinguidos consistentes en nota de mérito, gratificación en efectivo o en especie, premio a la perseverancia y lealtad al servicio, impresión de tesis de titulación y becas económicas, y se reconoce como beneficiario de las pensiones que otorga la presente ley al cónyuge supérstite o concubino.

"En el título séptimo se establecen la instrucción de actas y medidas disciplinarias que se le impondrán al trabajador por incumplimiento de sus obligaciones o por la comisión de faltas graves así calificadas por la presente ley, mismas que deberán constar en los mecanismos establecidos para este efecto.

"Por último, en los títulos octavo, noveno, décimo y undécimo se establece la organización colectiva de los trabajadores; las bases generales de trabajo, de las cuales destacamos que deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios; el procedimiento en materia de huelga; la integración y competencia



del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; y las sanciones aplicables resultado de la desobediencia a las resoluciones del mismo.'

**"En este contexto, en los títulos quinto y sexto de la ley, denominados 'DE LOS DERECHOS Y DE LAS OBLIGACIONES.' y 'DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.', respectivamente, el legislador estableció, en lo que aquí interesa, lo siguiente:**

**"• En su artículo 43, fracciones VI, VII y XIV, que los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán, entre otros, derecho a 'Disfrutar de los beneficios de la seguridad social que otorgue la Institución con la que el Gobierno o los Municipios hayan celebrado Convenio', a 'Disfrutar de los beneficios que otorgue el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, en su caso' y a obtener 'Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada y por invalidez.'**

**"• En el artículo 45, fracción XV, que los Poderes del Estado y sus Municipios están obligados con sus trabajadores a:** 'XV. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes correspondientes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: a). Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b). Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad; c). Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte; d). Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en alguna institución de seguridad social; e). Establecimiento de centros vacacionales, de guarderías infantiles y de tiendas económicas; f). Establecimiento de escuelas de la administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional; g). Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su dependencia el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas; y h). La constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus salarios básicos para integrar un fondo de la vivienda, a fin de establecer sistemas que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de



pasivos adquiridos por dichos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos’.

**“• En el artículo 54, fracciones I y VII, se establece que los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a:** ‘I. La afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos; ... VII. Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, por invalidez, por viudez, por orfandad y por ascendencia, en términos de las disposiciones legales aplicables;’.

**“Mientras que en el siguiente precepto (55), se precisa que** ‘Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede estarán a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, a través de las instituciones que para el caso determinen’.

**“De donde destaca que el pago de las pensiones correría a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, pero a través de las instituciones que para el caso ellos determinen.**

**“• No obstante lo anterior, en el artículo 56 se señala que** ‘Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables. El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento’.

**“En relación con el precepto anterior resulta necesario mencionar que en sesión de ocho de noviembre de dos mil diez, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008,<sup>28</sup>**

<sup>28</sup> Por mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga



**señaló que** ‘... de conformidad con el artículo 56 de la ley impugnada en el Estado de Morelos, corresponde en exclusivo al Congreso del Estado de Morelos, sin la intervención de cualquiera otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud que le formule el interesado, el determinar la procedencia de alguna de esas prestaciones, señalando el monto a que ascenderá, independientemente de que la relación de trabajo se haya verificado con el gobierno estatal, el municipal o con ambos’ **y declaró la invalidez de dicho numeral, con efectos únicamente para las partes que participaron en esas controversias.**

**"• En el artículo 57 se establecen los documentos que deben acompañarse a la solicitud de pensión respectiva, mientras que en los numerales 58 y 59 se regulan los porcentajes que deberán pagarse dependiendo de los años de servicio del trabajador.**

**"• Es importante destacar también que en términos del artículo 66, último párrafo, los trabajadores no pueden gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en el entendido que en tal evento** ‘el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador’.

**"• Y por último, el artículo 67 refiere que** ‘Los gastos que se efectúen por las prestaciones, seguros y servicios que establece esta ley y cuyo pago no corresponda exclusivamente a los Poderes estatales o Municipios, se cubrirán mediante cuotas y aportaciones a cargo de los trabajadores. Las cuotas y aportaciones a que se refiere este artículo, se determinarán tomando como base para el descuento correspondiente el salario de cotización, entendiéndose por tal, el salario base que corresponda a la categoría o cargo. Los porcentajes correspondientes serán revisados periódicamente con el objeto de actualizarlos, al igual que las aportaciones que para los mismos fines sean a cargo de los Poderes del Estado y de las Administraciones Municipales’.

---

Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; el Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.





**"Del examen relacionado de los artículos transcritos destaca que:**

**"1. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.**

**"2. Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.**

**"Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.**

**"En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,<sup>29</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de 1997 el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.**

<sup>29</sup> Ello se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



"Y por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

"Una vez analizado el marco normativo y fáctico en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos, se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

"En este contexto cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

"a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

"b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y

"c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

"Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: 'PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.'<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180538.



"Asimismo, ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

"Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

"Ello se desprende así de la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, titulada: 'PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.'. <sup>31</sup>

"Ahora bien, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

"...

• En este sentido, debe decirse que resultan inoperantes los conceptos de invalidez en los que se controvierte la forma de calcular la pensión, así como los incrementos respectivos, ya que los vicios que se atribuyen al respecto se hacen depender de aspectos que en forma alguna denotan una afectación al ámbito de facultades del aquí promovente.

<sup>31</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180537.



"Por otra parte, el Poder actor combate la parte del decreto en donde se establece que la pensión por cesantía en edad avanzada concedida por el Congreso de Morelos deberá ser cubierta por el Poder Judicial de esa misma entidad, con cargo a su partida presupuestal destinada para pensiones, en tanto que ello representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de dicho Poder.

"Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que efectivamente, esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>32</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referidos, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

"Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectiva-

<sup>32</sup> Sobre los grados de afectación a la independencia entre Poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
- c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.



mente, los que cubran aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

"Y si bien ante esa indefinición podría pensarse que la propia ley posibilita que sea el Congreso local quien otorgue las pensiones con cargo al presupuesto de otro Poder, esta Segunda Sala estima que es precisamente ello lo que torna al sistema de pensiones del Estado y al decreto aquí impugnado inconstitucionales.

"Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>33</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar,

<sup>33</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...



modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, y por ende correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

"...

"En este contexto, cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al trabajador pensionado y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

"1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

"2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

"a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

"b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

"Finalmente, resulta claro que el sistema de pensiones y jubilaciones del Estado de Morelos no responde a los principios establecidos en el artículo

---

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado; "..."



## **123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en materia de Seguridad Social.**<sup>34</sup>

En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto Mil Seiscientos Ochenta y Tres, publicado el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" del Estado de Morelos el tres de mayo de dos mil diecisiete, únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión "**... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.**"

En este contexto, cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al trabajador pensionado y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

<sup>34</sup> Estudio realizado en la controversia constitucional 126/2016.



Finalmente, resulta claro que el sistema de pensiones y jubilaciones del Estado de Morelos no responde a los principios establecidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en materia de Seguridad Social.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Mil Seiscientos Ochenta y Tres, publicado el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**" del Estado de Morelos el tres de mayo de dos mil diecisiete, para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes 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 cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COORDINADOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA 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 CUANDO LOS ACTOS IMPUGNADOS CARECEN DE DEFINITIVIDAD (ACUERDO DE ADMISIÓN 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 EL VEINTICUATRO DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 3955/19).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (ACUERDO DE ADMISIÓN 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 EL VEINTICUATRO DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 3955/19).**

**V. 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 PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) DE DIEZ DE JULIO DE DO MIL DIECINUEVE EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 3955/19].**



**VI. 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 Y GEOGRAFÍA [VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) DE DIEZ DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 3955/19].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2019. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 20 DE MAYO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, QUIEN VOTO CON RESERVAS Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de mayo de dos mil veinte.

VISTOS Y RESULTANDO:

PRIMERO.—**Solicitud de acceso a la información.** El trece de marzo de dos mil diecinueve, se presentó una solicitud de acceso a la información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual quedó registrada bajo el folio \*\*\*\*\* , en los siguientes términos:

**"Descripción clara de la solicitud de información:** 'Solicito la siguiente información:

"1. Me proporcione la ubicación en un mapa (lo más fácil de comprender, incluso para un niño) de las siguientes coordenadas geográficas; (\*\*\*\*\* ) y



(\*\*\*\*\*)) de contar con la información, me proporcione la entidad federativa, región, Municipio, colonia o calle donde se ubican esas coordenadas.

"2. La distancia que existe entre ambas coordenadas.

"3. Y una breve explicación de cómo se conforman e interpretan las coordenadas.

"4. De contar con la información, me proporcione (sic)."

**"Forma en la que desea recibir la información:**

"Entrega por Internet en la PNT.'."

El nueve de abril de dos mil diecinueve, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI) a través de su unidad de transparencia, dio contestación a la solicitud de información por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia.

SEGUNDO.—**Recurso de revisión ante el INAI.** El diez de abril de dos mil diecinueve, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI) recibió el recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta emitida por el sujeto obligado.

Por auto de diez de abril de dos mil diecinueve, el comisionado presidente del INAI asignó al recurso de revisión el número de expediente RRA. \*\*\*\*\*, y, posteriormente, mediante acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, el secretario de Acuerdos y ponencia de Acceso a la Información, admitió la revisión a trámite.

TERCERO.—**Presentación de la demanda de controversia constitucional.** En contra de la admisión del recurso de revisión ante el INAI en el expediente RRA. \*\*\*\*\* de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, el coordinador general de Asuntos Jurídicos del INEGI, en representación de ese órgano, promovió controversia constitucional.



En su demanda, el INEGI señaló como disposiciones constitucionales violadas las siguientes:

"Artículos 6o., 14, 16 y 26 apartado B, primer párrafo, segundo párrafo y primera parte del cuarto párrafo, todos ellos de la CPEUM (sic) ..."

**CUARTO.—Trámite de la controversia constitucional.** Mediante proveído de tres de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional bajo el número de expediente 212/2019 y, por razón de turno, se determinó que le correspondía a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa fungir como instructora en el procedimiento.

Posteriormente, por acuerdo de cuatro de junio de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la controversia constitucional, ordenó emplazar al INAI, y dio vista tanto al fiscal general de la República, para que rindiera el pedimento que le corresponde, como al consejero jurídico del Ejecutivo Federal, para que manifestara si la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales.

**QUINTO.—Contestación de demanda.** Por escrito recibido el once de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el INAI, a través de su director general de Asuntos Jurídicos, dio contestación a la demanda en la controversia constitucional. (fojas 64 a 116 del cuaderno principal)

**SEXTO.—Resolución del Pleno del INAI en el recurso de revisión RRA.** \*\*\*\*\*. El diez de julio de dos mil diecinueve, el Pleno del INAI emitió resolución en el recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\* , y por unanimidad de votos confirmó la respuesta emitida por la unidad de transparencia del INEGI.

**SÉPTIMO.—Ampliación de demanda.** Mediante escrito presentado el veintiuno de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el INEGI por conducto de su coordinador general de Asuntos Jurídicos, presentó ampliación a la demanda en la controversia constitucional, señalando como nuevo acto impugnado la resolución



de diez de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno del INAI al resolver el recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\*.

En su escrito, señaló como disposiciones constitucionales violadas las siguientes:

"Artículos 6o., 14, 16 y 26, apartado B, primer párrafo, segundo párrafo y primera parte del cuarto párrafo, todos ellos de la CPEUM (sic)."

**OCTAVO.—Contestación a la ampliación de demanda.** Por escrito recibido el dos de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el director general de Asuntos Jurídicos del INAI dio contestación a la ampliación de la demanda en la controversia constitucional (fojas 224 a 232 del cuaderno principal).

**NOVENO.—Celebración de audiencia y cierre de instrucción.** Una vez recibidos los alegatos de las partes, sin que la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal realizaran manifestación alguna, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

**DÉCIMO.—Radicación en Sala.** Por acuerdo de seis de diciembre de dos mil diecinueve, el presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, avocó el conocimiento del asunto a esta Sala, y ordenó su devolución a la Ministra ponente para su resolución.

**DÉCIMO PRIMERO.—Remisión al Tribunal Pleno.** En sesión de veintidós de enero de dos mil veinte, los Ministros que integran la Segunda Sala determinaron por unanimidad de votos la remisión de la presente controversia al Tribunal Pleno para su resolución.

**DÉCIMO SEGUNDO.—Segunda radicación en Sala.** Una vez resueltas por el Pleno de este Alto Tribunal las diversas controversias constitucionales 308/2017, 9/2019, 242/2019, 112/2019, 117/2018 y 243/2019, la Ministra ponente



te consideró procedente remitir este asunto a la Sala a la que se encuentra adscrita, para que ésta se avoque a su resolución, pues en todas las controversias señaladas se aborda la misma temática planteada en el presente caso.

En sesión pública ordinaria celebrada vía remota de trece de mayo del dos mil veinte, los Ministros integrantes de la Segunda Sala, actuando como órgano colegiado, se avocaron al conocimiento de este asunto, decisión que fue notificada por lista publicada al día siguiente, con fundamento en el artículo segundo, numeral 2, del Acuerdo General Número 7/2020, de veinte de abril del dos mil veinte, en relación con los diversos octavo, del Acuerdo General Número 5/2020, y segundo, del Acuerdo General Número 6/2020, ambos de trece de abril de dos mil veinte, todos del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> 1o. de la ley reglamentaria de la materia,<sup>2</sup> 10, fracción I,<sup>3</sup> y 11, fracción V,<sup>4</sup> de la Ley

<sup>1</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"I) 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."

<sup>2</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>4</sup> "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:



Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>5</sup> y tercero<sup>6</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Tribunal de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que resulta innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se trata de una controversia constitucional suscitada entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sobre la constitucionalidad de diversos actos del segundo de ellos, sin que en la demanda se cuestionara una norma de carácter general.

SEGUNDO.—Previa resolución del expediente, esta Segunda Sala considera necesario realizar algunas precisiones.

El diecisiete de marzo de dos mil veinte, con fundamento en los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo cuarto, constitucionales, que vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger la salud de todas las personas, se emitió el Acuerdo General Número 3/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se suspenden actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días que comprenden del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgen-

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>5</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"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."

<sup>6</sup> "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



tes, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, con motivo del reconocimiento que efectuó la Organización Mundial de la Salud de que el brote epidémico COVID-19 se convirtió en una pandemia.

En el punto primero de ese acuerdo se decretó la suspensión de toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo y el diecinueve de abril de dos mil veinte, declarándolos como días inhábiles, hechas las excepciones relativas al trámite de controversias constitucionales, en la inteligencia de que dentro de ese lapso no correrían términos.

El trece de abril del dos mil veinte se emitió el Acuerdo General Número 5/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que regula la celebración de las sesiones de las Salas del Alto Tribunal a distancia mediante el uso de herramientas informáticas, normativa que establece la regulación al tenor de la cual las Salas del Alto Tribunal pueden celebrar sesiones a distancia ante alguna emergencia que imposibilite o torne inconveniente que los Ministros ingresen a las sedes alterna o principal, con el fin de permitirles ejercer oportunamente sus atribuciones constitucionales mediante la resolución de los asuntos de su competencia, atendiendo a las formalidades legalmente establecidas para el desarrollo de cualquiera de esas sesiones, cuyo artículo octavo dispone que las situaciones no previstas en ese acuerdo general serán resueltas por cada una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por acuerdos 6/2020 y 7/2020 del Tribunal Pleno, se prorrogó la suspensión de labores de este Alto Tribunal, declarando inhábiles los días que transcurran hasta el treinta y uno de mayo del año en curso.

De especial relevancia resultan el artículo segundo del Acuerdo General 6/2020 antes referido que prevé la habilitación de los días y horas que resulten necesarios con el fin de que tanto el Pleno como las Salas de este Alto Tribunal celebren sus sesiones a distancia, y el diverso artículo segundo, numeral 2, del Acuerdo General 7/2020, que prevé la habilitación de días y horas a efecto de proveer respecto de las promociones relacionadas con los asuntos que se listen para las sesiones que celebren las Salas vía remota y, además, realizar las notificaciones por lista o por rotulón correspondientes.





Pues bien, de la interpretación de la normatividad antes referida se advierte que esta Segunda Sala cuenta con facultades para emitir los acuerdos necesarios respecto de los expedientes que se encuentren listados para ser resueltos dentro del periodo de contingencia que, a la fecha, se encuentra vigente hasta el treinta y uno de mayo del año en curso.

Por tal motivo, tal como se refirió en los resultados de esta sentencia, en sesión de trece de mayo de dos mil veinte, a propuesta del presidente de este órgano colegiado y hasta tanto se cuente con las herramientas tecnológicas que posibiliten la firma electrónica de los acuerdos de trámite a que se refiere el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Segunda Sala determinó avocarse al conocimiento de este asunto a efectos de estar en aptitud de resolverlo, resolución colegiada que fue notificada debidamente a las partes a efecto de respetar sus derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.

### TERCERO.—**Legitimación.**

**Legitimación activa.** El artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal faculta a los órganos constitucionales autónomos para promover controversias en las cuales se cuestione la constitucionalidad de actos o de disposiciones de carácter general, emitidos por el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, u otros órganos constitucionales autónomos.

Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

<sup>7</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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



En el caso, tanto del escrito de demanda y su ampliación se advierte que quien las promueve es el coordinador general de Asuntos Jurídicos del INEGI, quien acredita su personalidad con copia certificada del nombramiento expedido por el director general del instituto, de ocho de diciembre de dos mil dieciséis.

De acuerdo con el artículo 46, fracción VI, del Reglamento Interior del INEGI,<sup>8</sup> dicho funcionario cuenta con la representación legal del instituto actor; por lo que se procede a reconocer su legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

**Legitimación pasiva.** Por ser una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional, se analizará la legitimación de la parte demandada, verificando que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En el caso, el INEGI señaló como autoridad demandada al INAI, al que le atribuyó como actos que invaden su esfera competencial: 1) la admisión a trámite; y, 2) la resolución que recayó en el recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\*.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General de la República, se advierte que el INAI cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia.

Así, de las constancias que obran en autos se advierte que Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos y en repre-

<sup>8</sup> "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."



sentación del INAI, fue quien dio contestación a la demanda y su ampliación, personalidad que acredita con copia certificada de la credencial institucional expedida a su favor con folio 1809.

De acuerdo con el artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>9</sup> dicho funcionario cuenta con la representación legal del instituto actor; por lo que se procede a reconocer su legitimación en el presente medio de control constitucional.

**CUARTO.—Precisión de los actos.** Los señalados en los escritos de demanda y ampliación en la controversia constitucional, son:

1. La admisión y sustanciación del recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\*, del índice del INAI, derivado de la respuesta a la solicitud de información con folio \*\*\*\*\* brindada por la unidad de transparencia del INEGI; por invadir la competencia y autonomía del segundo en términos de lo dispuesto por el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, contenida en el acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve.

2. La resolución dictada el diez de julio de dos mil diecinueve en el recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\*, del índice del INAI, que asume competencia y resuelve la solicitud de información requerida al INEGI.

**QUINTO.—Oportunidad.** Se analizará la oportunidad de la demanda y su ampliación, en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria; el cual dispone que tratándose de actos como los precisados en el considerando cuarto, el plazo para la interposición de la demanda será de

<sup>9</sup> "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."



treinta días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame.

Ahora bien, el acuerdo impugnado se notificó al instituto actor el miércoles veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, según consta en el acuse de recibo de admisión (foja 134 del cuaderno principal).

Dicha notificación surtió efectos el mismo día, de conformidad con el artículo 127 de la Ley Federal de Transparencia; por lo que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del jueves veinticinco de abril al jueves seis de junio de dos mil diecinueve.

Del plazo anterior, deben descontarse los días sábados veintisiete de abril, cuatro, once, dieciocho, y veinticinco de mayo, y primero de junio; los domingos veintiocho de abril, cinco, doce, diecinueve y veintiséis de mayo, y dos de junio; así como el miércoles primero de mayo, todos de dos mil diecinueve, por resultar inhábiles, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, es evidente que su presentación fue oportuna.

Por otro lado, la resolución combatida se notificó al instituto actor el lunes veintinueve de julio de dos mil diecinueve, según consta en el acuse de recibo de notificación (foja 264 del cuaderno principal).

Dicha notificación surtió efectos el mismo día, de conformidad con el artículo 127 de la Ley Federal de Transparencia; por lo que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del martes treinta de julio al lunes nueve de septiembre de dos mil diecinueve.

Del plazo anterior, deben descontarse los días sábados tres, diez, diecisiete, veinticuatro y treinta y uno de agosto, y siete de septiembre; así como los domingos cuatro, once, dieciocho y veinticinco de agosto, y primero y ocho de septiembre, todos de dos mil diecinueve, por resultar inhábiles, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Luego, si la ampliación de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, es evidente que su presentación fue oportuna.

**SEXTO.—Conceptos de invalidez.** Son, en síntesis, los siguientes (demanda):

- El acuerdo impugnado vulnera el ámbito competencial del INEGI establecido en el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, pues el INAI asume competencia para conocer de la respuesta que brindó el INEGI a una solicitud de información estadística en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en adelante, SNIEG).

- Lo anterior, vulnera del INEGI la autonomía técnica y de gestión; la responsabilidad de normar y coordinar el SNIEG; y las facultades de regulación en el procesamiento de información del SNIEG.

- En cuanto a la autonomía técnica y de gestión, el instituto actor cuenta con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica del SNIEG, y proveer de su observancia.

- El INEGI en su calidad de órgano constitucional autónomo, ejerce un grado supremo e independiente de los demás órganos del Estado, y tiene el poder de decidir su forma de gobierno y definir el conjunto de materias específicas de decisión.

- Por tanto, la información que genera el INEGI con motivo de sus funciones constitucionales, lo excluye como sujeto obligado, por ser de características distintas a las contenidas en el artículo 6o. constitucional; y erróneamente el INAI pretende pronunciarse respecto de la información contenida en el SNIEG.

- Ilegalmente, el INAI asume competencia para conocer de un recurso de revisión derivado de la respuesta dada a un requerimiento de información estadística y geográfica, competencia exclusiva del INEGI.

- El artículo 47 de la ley del SNIEG, dispone que aquella información estadística y geográfica no está sujeta a la ley federal y ley general, ambas de trans-



parencia y acceso a la información pública gubernamental; en cambio, sólo se dará a conocer en los términos previstos en la ley del SNIEG.

- El legislador hace una distinción entre la información estadística regulada por la ley del SNIEG, y la clasificada mediante la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- La información estadística está protegida por los principios de confidencialidad y reserva, en términos de la ley del SNIEG y, por tanto, el INEGI es la única autoridad competente para la resolver los recursos en la materia.

- El INAI pretende dar a conocer la información estadística y geográfica recopilada en el SNIEG, y con ello invade la competencia del INEGI en su tratamiento especial.

Son, en síntesis, los siguientes (ampliación de demanda):

- La resolución combatida vulnera el ámbito competencial del INEGI establecido en el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, pues el INAI asume competencia para resolver el recurso de revisión en materia de transparencia, en contra de la respuesta que brindó el INEGI a una solicitud de información estadística en el marco del SNIEG.

- A pesar de que se haya confirmado la respuesta emitida, el INAI indebidamente asume competencia para conocer dicho recurso, pues es facultad exclusiva del INEGI resolver aquellas controversias derivadas de la información estadística y geográfica.

- Fue incorrecto que el INAI diera tratamiento como solicitud de información conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y no con base en lo dispuesto a la ley del SNIEG.

- La resolución desconoce que el recurso previsto por la ley del SNIEG es el idóneo para resolver aquellas inconformidades en contra de los actos o resoluciones que dicte el INEGI, en materia de transparencia y acceso a la información, en términos del artículo 26 constitucional.



**SÉPTIMO.—Causales de improcedencia.** Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

El INAI adujo en esencia, tres causales de improcedencia, a saber:

1. La contenida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria, porque la admisión y sustanciación del recurso carece de la definitividad necesaria para ser impugnada a través de la controversia constitucional.

2. La prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria, toda vez que el acuerdo de admisión impugnado no se dictó por el Pleno del INAI a quien de conformidad con el artículo 12, fracción I, de su estatuto orgánico, le corresponde ejercer las atribuciones constitucionales y legales.

3. La establecida en la fracción VIII del artículo 19, pues no resulta posible combatir a través de una controversia constitucional las resoluciones que emita el pleno del INAI, al ser actos materialmente jurisdiccionales.

Es fundada la primera causal de improcedencia aducida, en cuanto a la falta de definitividad para impugnar vía controversia constitucional la admisión del recurso de revisión, en atención a las siguientes consideraciones.

Ante todo, conviene recordar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 9/2019, 112/2019 y 242/2019, determinó que los acuerdos de asunción de competencia del INAI, dictados por un secretario de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información, carecen de definitividad para poder considerarse en el supuesto que la Constitución Federal previene en el artículo 105, fracción I, inciso I).

Así, el Tribunal Pleno consideró que no se está en el supuesto que la Norma Fundamental establece como mínimo para tener dos voluntades contrapuestas de dos órganos constitucionales autónomos en torno a una competencia constitucional, pues el acuerdo de admisión del recurso de revisión en materia de transparencia y acceso a la información no conlleva en sí un acto definitivo que sea impugnabile a través de una controversia constitucional, ya que en estos casos será el Pleno del INAI, quien al dictar la resolución en dicho



medio de impugnación, decida en el ámbito de sus facultades lo que proceda respecto a su competencia.

En ese sentido, el INEGI tiene la obligación de agotar todas las etapas del procedimiento de revisión en materia de transparencia y acceso a la información, hasta el dictado de la resolución definitiva, en cuyo caso podrá alegar que ésta le causa una afectación a su esfera competencial directamente emanada de la Constitución Federal.

Consecuentemente, conforme al criterio mayoritario adoptado por el Tribunal Pleno, procede sobreseer en la controversia por lo que hace al acuerdo dictado en el recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\*, de veinticuatro de abril 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, al ser un acto que carece de definitividad.

Por otro lado, debe desestimarse el segundo argumento que combate también el acuerdo de admisión, pues a ningún fin práctico llevaría su estudio, al haber resultado fundada la primera causa de improcedencia y sobreseerse respecto a ese acto impugnado.

Por último, en su tercer argumento el instituto demandado considera que procede el sobreseimiento en la controversia, pues no es el medio idóneo para controvertir las resoluciones dictadas por el Pleno del INAI al sustanciar y resolver los recursos de revisión en materia de transparencia.

Sin embargo, hace valer esta causal bajo la premisa de que sea examinado el aspecto competencial de los órganos constitucionales autónomos contendientes en la presente controversia constitucional; lo que es una cuestión propia del estudio de fondo del presente medio de impugnación, y, por tanto, procede desestimarla.

Finalmente, al no advertir alguna otra causal de improcedencia de oficio, este Tribunal Pleno procede a estudiar los conceptos de invalidez propuestos por el accionante.

**OCTAVO.—Estudio de la resolución dictada por el Pleno del INAI al resolver el recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\*.** Ante todo, conviene precisar





el contenido de los artículos 6o., apartado A, y 26, apartado B, de la Constitución Federal, en las partes que interesan, que disponen:

"Artículo 6o. ... 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:

(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 fijen 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.

"...

(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."

"Artículo 26. ...

"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, 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."

Ahora bien, es infundado el argumento del instituto actor en el sentido de que es ilegal la asunción de competencia por parte del Pleno del INAI al emitir resolución en el recurso de revisión RRA. **\*\*\*\*\***, ya que, en su concepto, debe resolverse con base en la ley del SNIEG; en atención a las consideraciones siguientes.

De una lectura del artículo 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, se advierte por un lado, la implementación de mecanismos de acceso a la información y procedimientos expeditos que se



sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que instaure la Constitución; y por otro, que la Federación contará con un organismo autónomo especializado en la materia, que garantiza el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

En ese tenor, el artículo referido indica en el tercer párrafo de la fracción VIII, que ese organismo tiene competencia para 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, como en el caso, el INEGI); y establece como única excepción, los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros.

En concordancia con lo anterior, resulta necesario precisar el contenido del artículo transitorio segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (aplicado en el acuerdo de admisión impugnado), que dispone:

"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."

Con base en lo antes expuesto, es posible concluir que si bien el artículo 47 de la ley del SNIEG<sup>10</sup> establece que la información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo cierto es que dicho párrafo ha quedado derogado con el Transitorio Segundo, y por tanto, es infundado el argumento del INEGI en el sentido de que él es el único órgano competente para conocer y resolver sus recursos de revisión, interpuestos contra resoluciones derivadas de solicitudes de acceso a la información.

A mayor abundamiento, es menester precisar que la reforma constitucional de dos mil catorce en materia de transparencia, y las subsecuentes leyes regla-

<sup>10</sup> "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."



mentarias, restringieron la competencia legal del INEGI para conocer del recurso de revisión, pues ésta amplió la competencia del INAI para conocer de los recursos de revisión que en materia de acceso a la información y protección de datos personales se presenten contra actos de cualquier sujeto obligado, incluido el INEGI.

Así, el texto constitucional previó expresamente que el INAI es el órgano 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"**, cuyo mandato consiste en la sustanciación 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, y órganos autónomos, entre otros.

Por tanto, debe considerarse que el Constituyente Permanente al disponer en el último párrafo de la multicitada fracción VIII, que el INAI **"coordinará sus acciones"** con el **"organismo encargado de regular la información estadística y geográfica ... con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano"**, en ningún momento distribuyó entre el INAI y el INEGI las competencias para efectos del recurso de revisión en materia de transparencia.

Por lo anterior, se declaran infundados los argumentos hechos valer por el instituto actor, toda vez que la resolución del recurso de revisión combatido, no atenta en contra de la autonomía constitucional del INEGI ni invade sus competencias en materia de captación, generación y publicación de información.

En consecuencia, debe reconocerse la validez de la resolución de diez de julio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno del INAI en el recurso de revisión RRA. \*\*\*\*\*.

En similares términos, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales 308/2017, 117/2018 y 243/2019, por lo que hace a la procedencia de la controversia constitucional en contra de resoluciones definitivas que dicte el Pleno del INAI, y el estudio sobre la invasión de competencias entre dos órganos constitucionales autónomos.



Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y 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 en el expediente RRA. \*\*\*\*\* , de veinticuatro de abril 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 diez de julio de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el expediente RRA. \*\*\*\*\* , de conformidad con la última parte del considerando octavo de la presente resolución.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y presidente Javier Laynez Potisek. Votaron en contra el Ministro José Fernando Franco González Salas y la Ministra Yasmín Esquivel Mossa (ponente). 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 sentencia se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL COORDINADOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN (ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA).**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 DEL 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.**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (ACUERDO DE TRES DE MARZO DE DOS MIL VEINTE DICTADO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 02678/20).**

**V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE LA PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, AL**



**HABERSE PLANTEADO LA INVASIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL DEL INSTITUTO ACTOR (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 02678/20).**

**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA EXCEPCIONAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL, ES APLICABLE A LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, AL SER ÉSTA UN ACTO MATERIALMENTE JURISDICCIONAL (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 02678/20).**

**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 CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 02678/20).**

**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 RESO-**





**LUCIONES DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN REALIZADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 02678/20).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO ESTABLECE UNA PERMISIÓN COMPETENCIAL AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA PARA CONFIGURAR UN RÉGIMEN INDIVIDUALIZADO DE ACCESO A CUALQUIER INFORMACIÓN QUE SE ENCUENTRE EN SU POSESIÓN (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 02678/20).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL FONDO DE LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO IMPLICAN UNA CONTROVERSIA SOBRE INVASIÓN DE ESFERAS DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, SINO UN ASPECTO DE MERA LEGALIDAD, QUE NO PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL (RESOLUCIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 02678/20).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 28 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de abril de dos mil veintiuno.



VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**PRIMERO.—Presentación de la demanda, órgano y acto demandados.**  
Por oficio presentado el once de noviembre de dos mil veinte 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 lo subsecuente INEGI), promovió controversia constitucional contra el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo subsecuente INAI), en la que impugna lo siguiente:

"La resolución de fecha 22 de septiembre de 2020 emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"De estos actos se demanda en específico:

• La ilegal declaratoria de competencia que asume el INAI **al admitir a trámite el recurso de revisión RRA 02678/20**, 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 resolver el recurso de revisión RRA 02678/20, 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." (sic)

**SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados.**  
El órgano actor considera transgredidos los artículos 6o., 14, 16 y 26, apartado B,



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al estimar que se configura una violación de su esfera competencial.

TERCERO.—**Antecedentes.** En la demanda, el INEGI señala, en lo que importa al presente asunto, los antecedentes siguientes.

**Solicitud de acceso a la información.** El cuatro de febrero de dos mil veinte, una persona, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (en lo subsecuente PNT), solicitó al INEGI lo siguiente:

"Solicito atentamente los siguientes datos del año 2006 al 2019, desagregando por las siguientes entidades federativas Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Zacatecas y Guerrero; muchas gracias.

"1. Número de personas sujetas a desplazamientos forzados.

"2. Número y nombre de movimientos sociales disruptivos, radicales, subversivos, antisistémicos y el año de aparición (paramilitares, autodefensas, etcétera)

"3. Número de manifestaciones contra las actividades mineras a cielo abierto.

"4. Número de denuncias contra las actividades mineras a cielo abierto.

"5. Número de desaparecidos.

"6. Número de quejas por actividades delictivas.

"7. Número de denuncias relativas a actividades delictivas.

"...

"La presente información es para realizar un trabajo de investigación relacionada con las actividades mineras a cielo abierto como posibles antagonismos



a la seguridad nacional, dentro de la maestría en seguridad nacional del colegio de defensa." (sic)

El veinticinco de febrero de dos mil veinte, el INEGI, a través de la PNT, dio respuesta a la solicitud de acceso a la información en los términos siguientes:

"La solicitud recibida no corresponde a información pública en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lo anterior debido a:

"Descripción de la respuesta:

"Se informa que la respuesta también le fue remitida a su correo electrónico, ya que se trata de información estadística y geográfica. Para alguna duda o aclaración le proporcionamos el teléfono 8004634488. Favor de abrir el archivo adjunto.

"Archivo: 41010000009420\_035.pdf ..." (sic)

**Recurso de revisión.** Inconforme con la respuesta emitida por el INEGI, el veintiséis de febrero de dos mil veinte a través de la PNT, el solicitante de la información interpuso recurso de revisión ante el INAI, en el cual adujo que "*no existe información (sic) Estado de Guerrero en el 'Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015'.*"

Por acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil veinte, el comisionado presidente del INAI tuvo por recibido el recurso de revisión, lo registró con el numero **RRA 02678/20**, se declaró competente para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto en términos de ley y lo turnó al comisionado ponente para los efectos legales conducentes.

Mediante acuerdo de tres de marzo del dos mil veinte, la secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información admitió a trámite el medio de impugnación.



El veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Pleno del INAI resolvió el recurso de revisión en el sentido de modificar la respuesta emitida por el INEGI.

**CUARTO.—Conceptos de invalidez.** Los argumentos expuestos por el actor, esencialmente, son los siguientes:

**Primero.** La resolución demandada transgrede el ámbito competencial del INEGI previsto por el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, toda vez que el INAI asumió competencia para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto contra la respuesta que brindó el órgano actor a un requerimiento de información estadística, conculcando con ello su autonomía técnica y de gestión, la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en lo subsecuente SNIEG), así como las facultades para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que genera dicho sistema. Máxime que el INEGI es un órgano constitucional autónomo, con un grado relevante y exclusivo de especialización técnica y responsable del citado sistema.

**Segundo.** El INAI viola los artículos 6o., fracción IV, y 26, apartado B, párrafos primero, segundo y primera parte del cuarto, de la Constitución Federal, toda vez que se declara competente para resolver el recurso de revisión, que deriva de la respuesta dada a un requerimiento de información estadística y geográfica, no obstante que es competencia exclusiva del INEGI en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales y legalmente reconocidas.

El INEGI, como organismo público constitucional autónomo especializado, encargado de normar y coordinar el SNIEG, establece las bases, mecanismos y parámetros bajo los cuales en el marco del citado sistema produce, difunde y conserva la información estadística y geográfica, con el fin de suministrarla a la sociedad y al Estado, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, en debido cumplimiento al artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal, puesto que dicho instituto, como organismo autónomo, también establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, ya que el INAI no es el único que lo garantiza.

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto por el artículo 47, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en lo



subsecuente LSNIEG), el cual establece y consagra, como principio general, que la información estadística y geográfica se dará a conocer y se conservará conforme a los términos previstos por dicho ordenamiento, esto es, el legislador previó que a esa información no le fueran aplicables las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, estando en ese entonces vigente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo subsecuente LFTAIPG).

Al ser la ley del SNIEG, una ley reglamentaria de un Sistema Nacional, no se deben dejar sin efectos las disposiciones en materia de regulación y tratamiento de la información estadística y geográfica, ya que deriva de un sistema reconocido a nivel constitucional que no modifica su objeto y alcance por el simple hecho de la derogación de una ley (LFTAIPG), que, incluso, jamás establecía competencia en materia de transparencia y acceso a la información de solicitudes en estadística y geografía, por lo que si la LFTAIPG no contenía la disposición en este sentido, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en lo subsecuente LFTAIP) tampoco lo contiene, es erróneo que deba aplicarse esta ley.

El INAI se extralimita en sus atribuciones constitucionales, ya que si bien es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, lo cierto es que el artículo 6o., apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, no le da la facultad exclusiva sobre otros órganos autónomos respecto a la materia de su especialización, tal y como sucede en el caso que nos ocupa, puesto que el INEGI, como órgano constitucional autónomo, tiene facultad exclusiva por cuanto hace al acceso a la información y procedimientos de revisión sobre información estadística y geográfica, la cual no puede verse afectada ni por el propio artículo ni por la falta de armonización del artículo 47 de la LSNIEG a la LFTAIP.

Lo anterior, debido a que sobre la base de esa especial naturaleza técnica de información, fue reconocida la autonomía del INEGI en el ámbito constitucional, con el objeto de que la legislación reglamentaria, en el caso en concreto la LSNIEG, estableciera las bases de organización y fundamento de dicho sistema de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia, tal y como reconoce la primera parte del párrafo cuarto apartado B del artículo 26 de la Constitución Federal.



Si bien es cierto que el INAI cuenta con la atribución para pronunciarse respecto a los datos personales que capta el INEGI, siempre y cuando éste cuente con el carácter de sujeto obligado en el marco de la legislación de protección de datos personales, y la información de datos personales se relacione con la gestión administrativa del INEGI, también lo es que el marco de su función constitucional, consistente en la captación, procesamiento y difusión de la información estadística y geográfica, la integridad de los datos e informes que proporcionen para fines estadísticos los informantes del SNIEG, son total y únicamente responsabilidad del INEGI, quién aplica los principios de confidencialidad y reserva, sin que otra autoridad pueda tener injerencia, so pena de violar la competencia y autonomía constitucionales.

Señala que es claro que la reserva y confidencialidad de la información que capta, procesa y publica el INEGI, emana de una disposición constitucional que hoy en día sigue vigente y de su respectiva ley reglamentaria, la cual del mismo modo está vigente y le dan a la información estadística y geográfica un tratamiento distinto derivado de su especial naturaleza y, por ello, responsabiliza a un órgano autónomo, de su producción, tratamiento y publicación.

**Tercero.** El INAI viola el artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y primera parte del cuarto, de la Constitución Federal, toda vez que se declara competente para resolver el recurso de revisión, que deriva de la respuesta dada a un requerimiento de información estadística y geográfica, cuando es competencia exclusiva del INEGI en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales y legalmente reconocidas.

Lo anterior sin considerar que, para los fines estadísticos que competen al INEGI, la base de datos contiene información que en términos de los artículos 37, 38, 40, fracción IV, 42, 46 y 47 de la LSNIEG, es considerada como confidencial, por lo que no podrá ser entregada a persona alguna y para su divulgación deberá agregarse de tal manera que no se pueda identificar a los informantes del sistema y, en general, a las personas físicas y morales objeto de la información.

El INAI pierde de vista que, si bien el artículo 6o. constitucional le da competencia para conocer y decidir de recursos de revisión en materia de transparencia y protección de datos personales, lo cierto es que la información estadística



cuenta con principios de confidencialidad y reserva, derivados directamente del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal.

La resolución que se impugna, no obstante que el INAI no obliga a dar la información en específico, en el momento que ordena al INEGI, dar el trámite en términos de la LFTAIP, contraviene la regulación de la información estadística y sus principios de confidencialidad y reserva.

Por ende, el INAI no cuenta con atribuciones para revisar una respuesta del INEGI, respecto a información estadística y datos que se utilizan para generarla, a la que le son aplicables los principios de confidencialidad y reserva, por lo que la actuación del INAI viola la esfera competencial del INEGI.

**Cuarto.** El INAI viola el artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y primera parte del cuarto, de la Constitución Federal, toda vez que se declara competente para resolver el recurso de revisión, el cual deriva de la respuesta dada a un requerimiento de información estadística y geográfica, no obstante que es competencia exclusiva del INEGI, en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales y legalmente reconocidas, y al resolver ordenar al INEGI proporcionar la información invadiendo la competencia del instituto en su ámbito de captación y publicación de la información estadística y geográfica.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 117/2018, refirió que en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestionó la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Es así, que al INAI sólo le compete regular en materia de acceso a la información y protección de datos personales, y al INEGI, captar, procesar y publicar la información estadística o geográfica.

El INEGI no está obligado a tener toda la información que solicitó el requirente, ya que como bien lo señaló el Tribunal Pleno en la controversia constitucional citada, el INEGI tiene las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información, y el INAI, información que se encuentre





en posesión del INEGI. Dicho de otro modo, el INEGI no está obligado a proporcionar información que no tenga en sus archivos, como en el caso que nos ocupa.

La resolución que se impugna no advierte si el INEGI tiene o no la información solicitada, sino que únicamente, de manera arbitraria, lo obliga a proporcionar los datos estadísticos con los que cuenta el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015, para el Estado de Guerrero, no obstante que en dicho censo se especifica que los datos de algunas entidades no pueden ser visibles, porque no se respondió el cuestionario correspondiente al tema.

En esa tesitura, el INAI se extralimitó en sus facultades para exigir el cumplimiento a una solicitud de información estadística y geográfica en los términos que el solicitante la requiere, sin tomar en cuenta si dicha información es captada, procesada y publicada por el INEGI.

Finalmente, para el INEGI es de capital importancia acatar el imperativo legal relativo a la confidencialidad y reserva de la información que proporcionen los informantes para fines estadísticos, ya que, de lo contrario, su primordial atribución consistente en llevar a cabo las estadísticas, se ve afectada por la existencia de un atisbo de duda, provocando en lo sucesivo que ya no se obtenga la información o no se proporcione de manera fiable y completa, lo que repercutiría de manera negativa en la elaboración de la estadística al no ser completa, objetiva y veraz; por ende, el INEGI debe velar por el respeto irrestricto de los principios de confidencialidad y reserva de la información que se capte de diversas fuentes, entre ellas, la de los informantes.

**QUINTO.—Radicación, admisión y trámite de la demanda.** Por acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente correspondiente a esta controversia constitucional 183/2020 y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos.

Mediante acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo



como autoridad demandada al INAI, lo emplazó para que formulara su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles y para que al momento de contestar la demanda remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con el acto impugnado.

Finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la controversia trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

**SEXTO.—Contestación de la demanda.** Por oficio enviado el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, mediante el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, contestó la demanda de controversia constitucional, esencialmente, en los términos siguientes:

### **Contestación a los hechos.**

1. Los hechos/antecedentes marcados en los incisos a) y b), ni se reconocen ni se niegan por no tratarse de hechos en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 22 de la ley reglamentaria de la materia, ya que la narración realizada por la parte actora se ciñe a describir procesos de reformas constitucionales.

2. El hecho/antecedente marcado con el inciso c), se reconoce sólo en cuanto a que el Pleno del INAI emitió las resoluciones de los recursos de revisión precisados; en el mismo sentido, se reconoce la recepción del oficio 1500/036/2018, en el que, bajo una nueva reflexión, determinó decidir el fondo del recurso de revisión.

3. El hecho/antecedente marcado con el inciso d), se reconoce sólo en cuanto a que el Pleno del INAI emitió las resoluciones de los recursos de revisión aludidos, así como que existe en su contra la controversia constitucional



número CC 117/2018, resuelta en el sentido de reconocer la validez de los actos impugnados.

Igualmente, se reconoce el acuerdo de cuatro de octubre de dos mil dieciocho, dictado en el recurso de revisión; negándose, para todos los efectos a que haya lugar, las inferencias que realiza la parte actora respecto de que con tales actos impugnados el INAI se arrogó la competencia que no le correspondía.

Es contrario al marco constitucional lo aseverado por la parte actora en el sentido de que goza de una excepción para que su información, así como el recurso de revisión que le recaiga, no sea conocida por la parte demandada en su carácter de organismo constitucional autónomo garante de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales. El Poder Reformador de la Constitución dispuso de manera clara que toda la información de un organismo autónomo es pública y que es competencia de la parte demandada, previendo como única excepción a ello, los expedientes judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La argumentación sustentada por la parte actora, además de carecer de justificación, incurre en una falacia de accidente, pues toma una propiedad accidental como si fuera esencial; es decir, parte del supuesto que la información que maneja y detenta como ente público, al ser de carácter estadístico, únicamente puede ser conocida por ella, sin reparar que el Poder Reformador no realizó distingo alguno ni creó categorías especiales de información que se excluyeran del artículo 6o. constitucional.

4. Son correctos los datos relativos a la descripción del trámite de la solicitud de información y resolución impugnada en la presente controversia constitucional, sin que se acepte la supuesta incompetencia del INAI para conocer del recurso.

### **Causa de improcedencia.**

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, séptimo párrafo, de la



Constitución Federal, toda vez que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables.

### **Contestación a los conceptos de invalidez.**

1. Son infundados los conceptos de invalidez primero y segundo, puesto que el INEGI confunde la labor que tiene constitucionalmente encomendada, con la del INAI, y de ahí que su conclusión es errónea.

El artículo 26, apartado A, de la Constitución, en ningún momento determina que el órgano autónomo encargado de normar y coordinar el SNIEG sería garante del derecho a la información; por el contrario, claramente establece que sus facultades serían las necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Es decir, el INEGI en tanto órgano autónomo, podría emitir regulación, ejecutar los actos y decidir lo necesario con relación a cómo allegarse de información (captación), cómo se ordenaría dicha información (procesamiento) y cómo se haría llegar a la población en general y qué información (publicación), esto es, la publicación en tanto obligación generalizada de difusión, no como máxima autoridad encargada de garantizar el derecho a la información. Por lo que el INEGI tiene facultades exclusivas para normar y coordinar el SNIEG, pero sólo en ese aspecto; considerar que tiene facultades para resolver respecto de los recursos de revisión en materia del derecho de acceso a la información, implicaría estar desbordando sus facultades e invadir las exclusivas del INAI.

Si bien el instituto cuenta con autonomía para lograr sus fines, ello no significa que sea autoridad soberana respecto de los restantes entes de gobierno, ni que otras leyes que no sean de su materia, no lo obliguen con fundamento constitucional. Así, si entre sus fines no se encuentra ser garante del derecho de acceso a la información, no se invade la esfera de competencia ni se viola su autonomía.

Por otra parte, tampoco se viola el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal pues si bien éste señala que 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 la Constitución Federal, es que de ello no se sigue que el INEGI por ser organismo autónomo sea de aquellos a los que se refiere la fracción, pues el propio numeral establece que tales organismos serán más especializados e imparciales; evidentemente, los organismos garantes de las entidades federativas y el de la Federación son especializados en materia de derecho de acceso a la información, por estar previstos en el precepto que regula tal derecho, lo que se confirma con la calificación de imparciales, ya que si un órgano autónomo como el INEGI, da respuesta a una solicitud de información, la característica de imparcialidad tendría que ser emitida por un órgano ajeno al que emitió la resolución recurrida, de lo contrario, sería Juez y parte, como lo pretende el INEGI.

En conclusión, la resolución del recurso de revisión no invade las facultades del INEGI en materia de información estadística y geográfica, ni se violenta su autonomía; por el contrario, la pretensión del actor consistente en tratar de conocer del recurso de revisión sí invade las facultades establecidas a favor del órgano garante del derecho de acceso a la información.

2. Es infundado el tercer concepto de invalidez, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Federal, toda autoridad se encuentra sujeta a los procedimientos de acceso a la información y protección de datos personales contenidos en las leyes de la materia; asimismo, el INAI es el único órgano autónomo que puede considerarse como especializado, a nivel federal, en la materia, el cual es imparcial pues es un ente ajeno a todos los sujetos obligados, por lo que al no formar parte de la autoridad que contesta las solicitudes de acceso a la información, cumple con ese atributo; además también prevé que el organismo garante federal tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, como los órganos autónomos, categoría en la que se encuentra el INEGI.

Por ende, contrario a lo sostenido por el INEGI, en materia de acceso a la información y protección de datos personales, el organismo autónomo encargado de procurar, dirimir y proteger los derechos de acceso a la información y protección de datos personales es el INAI, y sus procedimientos se rigen por lo establecido en la LGTAIP, LFTAIP y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en adelante LGPDPPSO).



No pasa desapercibido que el artículo 47 de la LSNIEG establece que los datos que proporcionen los informantes del sistema serán confidenciales y que la información no queda sujeta a la LFTAIPG, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos por la misma; no obstante, tal precepto no ha sufrido reformas a partir de que fue publicado, y cuando se emitió no existía la reforma constitucional al artículo 6o. de siete de febrero de dos mil catorce, a partir de la cual se crea el INAI como órgano especializado e imparcial en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Por otra parte, también es infundada la aseveración de que se violan los principios de reserva y confidencialidad de los informantes, toda vez que la información que proporcionan, relativa a datos personales, secretos industriales, fiscal y bancario, queda protegida por las causales de reserva previstas por la LFTAIP, toda vez que la clasificación de información como reservada o confidencial, es propia de la materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

En ese sentido, no se viola la reserva y confidencialidad, por el contrario, se les protege de la mejor manera, dado que existe un procedimiento particular y especial, que se dedica a proteger los datos personales, así como a reservar la información que se ubique en alguna de las causales del artículo 110 de la LFTAIP.

En otro aspecto, contrario a lo sostenido por el accionante, no existe el secreto estadístico, pues como se advierte de la normativa de la materia, la intención de la obtención de la información estadística y geográfica, no es su reserva o confidencialidad, sino, por el contrario, lo relevante y su fin, es su difusión.

Así, la información confidencial o reservada, no protege datos estadísticos, sería un contrasentido al artículo 26 constitucional y al fin de la información estadística; lo que se deben proteger son datos personales, secretos bancarios, industrial, bursátil, que se encuentran protegidos por el artículo 6o. constitucional y las leyes que lo desarrollan.

3. Es infundado el cuarto concepto de invalidez, porque si bien el INAI modificó la respuesta emitida por el INEGI, con ello no lo obliga a proporcionar una información con la que no cuenta, ya que se precisó que en ese caso, debía declarar la inexistencia ante su Comité de Transparencia, señalando de



manera fundada y motivada la razón por la que no cuenta con la información; en efecto, al INEGI le corresponde la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, por lo que el INAI no podría ordenarle cuál información es su materia, sino que, lo que hizo es determinar que su respuesta no fue congruente con lo pedido y que, en caso de no contar con la información solicitada, así lo manifestara a través del procedimiento previsto en la ley para ello. Dicho argumento también deviene inoperante, al pretender debatir sobre la legalidad de la resolución del INAI.

### **Argumentos para sostener la validez de la resolución impugnada.**

1. El Poder Reformador determinó tanto para el INAI como para el INEGI la calidad de órganos autónomos que cuentan con facultades bien definidas, diseñadas en ámbitos determinados; el primero de ellos, respecto de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales y, el segundo, sobre datos estadísticos y geográficos, sin ser garante de algún derecho fundamental en específico.

2. El INAI, como organismo garante, de conformidad con el apartado A, del artículo 6o. constitucional, cuenta con facultades respecto de todo tipo de información pública, como para conocer de los asuntos y resoluciones que emitan todos los órganos autónomos constitucionales.

3. El INEGI, como órgano autónomo establecido en el artículo 26 constitucional, está sujeto a la potestad del INAI en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

4. De la interpretación del sistema normativo correspondiente, resulta que no existe algún tipo de información pública que quede excluida de la competencia del INAI, ni recurso de revisión sobre información que no pueda conocer.

5. El acto cuya invalidez se reclama en la presente controversia constitucional, tal como se desprende del escrito inicial de demanda, es la resolución del recurso de revisión, dada la negativa de aquél de dar acceso a información pública.



6. La sola emisión de los actos cuya invalidez se reclama no puede constituir invasión de facultades, pues se hizo de conformidad con la competencia exclusiva dispuesta por el Poder Reformador al organismo garante del artículo 6o. constitucional.

Es decir, la resolución y tramitación del recurso de revisión por parte del INAI no invaden ni afectan competencia constitucional alguna del INEGI, pues se emitió en cumplimiento y al tenor de una regla de competencia –en materia federal, toda interposición de un recurso de revisión contra la respuesta de una solicitud de acceso a la información pública, le corresponde necesariamente una resolución–.

7. La resolución y tramitación del recurso por parte del INAI no invade facultades o competencias exclusivas del INEGI, ya que de conformidad con el marco jurídico actual y vigente no existe alguna información pública que aquél no pueda conocer.

8. El artículo 47 de la LSNIEG no contiene alguna regla de competencia, sino que únicamente establece ciertos supuestos jurídicos que quedaron tácitamente derogados con la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil catorce y con la posterior emisión de la LGTAIP. Estimar lo contrario sería negar el sentido y propósito mismo de la referida reforma constitucional.

9. El artículo 47 de la LSNIEG no excluye la aplicación de otras normas como las de transparencia, esto es, como cualquier otra norma cuando se aplique o interprete, debe hacerse de manera coherente con el sistema, lo cual implica necesariamente una complementación con otras normas, privilegiando siempre las especiales sobre las generales. Así, la aplicación e interpretación de dicho precepto debe ser la que permita desarrollar el máximo de los derechos fundamentales, más aún que su teleología es limitar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

De este modo, es inconcuso que el artículo en comento, al aplicarse e interpretarse, debe hacerse a la luz de la LGTAIP, pues ésta es la norma especial que rige tanto el acceso a la información pública como el recurso de revisión en la materia.





Por todo lo expuesto, es dable sostener que el INAI al resolver el recurso de revisión no afectó la esfera competencial del INEGI ni observó la aplicación del artículo 47 de la LSNIEG, pues de conformidad con el artículo 6o. constitucional y los artículos 1, 2, 3, 142 y 143 de la LGTAIP, no existe información pública que quede excluida de la competencia del INAI, ni recurso de revisión sobre información del que no pueda conocer.

10. Una correcta interpretación del artículo 26 constitucional, no puede, de ninguna forma, sustentar que se concedió una facultad exclusiva en el conocimiento de información estadística y geográfica al INEGI, pues fue el propio Poder Reformador el que concedió tal potestad al INAI.

Por ende, tanto el referido artículo 26 constitucional como la LSNIEG, deben interpretarse de conformidad con los nuevos diseños institucional y normativo que rigen a partir de la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil catorce.

11. El INEGI no cuenta con competencia única para conocer de información pública, estadística y geográfica, pues el objeto material de la ley que lo regula no es exclusivo, sino que existe otra ley que sí lo tiene como objeto material.

12. Al contrastar el modelo del recurso de revisión del INAI y el del INEGI, se evidencian diversos aspectos de este último que inciden, fundamentalmente, en los principios de seguridad y certeza jurídicas y, sobre todo, muestra un déficit de armonización respecto del modelo nacional –soslayando la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en dos mil catorce–.

Consecuentemente, al tenor del artículo 1o. constitucional, es inconcuso que el recurso de revisión que debe aplicarse respecto a información pública, conforme al mandato constitucional, es al que se hace referencia en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

**Acuerdo que tiene por contestada la demanda.** En proveído de diez de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda; por ofrecidas las documentales, así como la instrumental de actuaciones, las cuales se relacionarían en la audiencia respectiva; tuvo al instituto demandado dando cumplimiento al requerimiento decretado, al remitir copias certificadas



de los antecedentes del acto impugnado; ordenó correr traslado con el oficio de contestación de demanda a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; por último, señaló las once horas del veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, mediante el sistema de videoconferencias.

**SÉPTIMO.—Audiencia y cierre de instrucción.** Una vez sustanciado el procedimiento en esta controversia constitucional, el veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en proveído de la misma fecha, el Ministro instructor tuvo al INEGI formulando alegatos y por desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes; consecuentemente, decretó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**OCTAVO.—Solicitud de radicación del asunto en la Segunda Sala.** Mediante dictamen enviado el doce de abril de dos mil veintiuno, vía correo electrónico a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos, el Ministro instructor solicitó el envío del asunto a la Segunda Sala, para que se avocara a su resolución.

Consecuentemente, por acuerdo de doce de abril de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de este Alto Tribunal, determinó el envío del expediente a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**NOVENO.—Avocamiento del asunto en la Segunda Sala.** Por acuerdo de veinte de abril de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala, radicó el expediente y avocó el asunto a su conocimiento, también ordenó la devolución de los autos a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

#### CONSIDERANDO:

**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;<sup>1</sup> 10, fracción I,<sup>2</sup> y 11, fracción V,<sup>3</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I,<sup>4</sup> y tercero<sup>5</sup> del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en 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.

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.

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

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... I) 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."

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>3</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ... V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>4</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

<sup>5</sup> **Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



de actor o demandado, los cuales deberán comparecer por conducto de los funcionarios que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables.<sup>6</sup>

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, 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 que, en términos del artículo 46, fracción VI, del reglamento interior del instituto, tiene la atribución de representarlo legalmente en cualquier juicio.<sup>7</sup>

**TERCERO.—Legitimación pasiva.** Por cuanto hace a la legitimación pasiva, 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 del funcionario autorizado para ello.

En el caso, los actos impugnados por el INEGI son atribuidos al INAI, que es un órgano constitucional autónomo en términos del artículo 6o., apartado A, de la

<sup>6</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

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



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.

Por su parte, dicho órgano comparece por conducto de Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos, lo que acredita con copia certificada de la credencial institucional expedida a su favor con folio 1609, 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.<sup>8</sup>

**CUARTO.—Oportunidad.** Conforme a lo previsto en los artículos 2, 3, fracción I, y 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> cuando se impugnen actos, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional es 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.

En ese sentido, esta Segunda Sala considera extemporánea la presentación de la demanda, por cuanto hace al acuerdo de admisión del recurso de

<sup>8</sup> "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."

<sup>9</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ... II. Se contarán sólo días hábiles, y ..."

"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."



revisión RRA 02678/20, dictado por la secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información el tres de marzo de dos mil veinte.

De la demanda se aprecia que el INEGI manifestó que dicho acto le fue notificado el seis de marzo de dos mil veinte; aunado a que de las constancias remitidas por el INAI al contestar la demanda, se aprecia la existencia de un documento denominado "*Acuse de recibo de Notificación*" correspondiente al medio de impugnación RRA 02678/20, que indica que al sujeto obligado INEGI se le entregó la información ese mismo día.

Por tanto, si la notificación se realizó el viernes seis de marzo de dos mil veinte, en términos del artículo 127 de la LFTAIP,<sup>10</sup> el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del martes diez de marzo al viernes cuatro de septiembre de dos mil veinte.<sup>11</sup>

Así, tomando en cuenta que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el once de noviembre de dos mil veinte, debe considerarse que su presentación es extemporánea.

Consecuentemente, en términos de lo previsto por el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VII, y 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>12</sup> **se sobresee** en la presente controversia constitucional

<sup>10</sup> **Artículo 127.** Los términos de todas las notificaciones previstas en esta ley, empezarán a correr al día siguiente al que se practiquen."

<sup>11</sup> Se descuentan de dicho cómputo los días que comprenden el periodo del dieciocho de marzo al dos de agosto de dos mil veinte, toda vez que se suspendieron los plazos procesales para el trámite de los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020.

También deben descontarse los días catorce y quince de marzo, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto de dos mil veinte, correspondientes a sábados y domingos, así como nueve y dieciséis de marzo de dos mil veinte, al ser inhábiles en términos de lo dispuesto por los artículos 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, así como punto primero, incisos c) y m) del Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>12</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ... **VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."



respecto al acuerdo de admisión del recurso de revisión RRA 02678/20, emitido por el INAI el tres de marzo de dos mil veinte.

Por otra parte, por cuanto hace a la resolución impugnada, el instituto actor en su demanda manifiesta que le fue notificada el trece de octubre de dos mil veinte, mientras que, de las constancias remitidas por el INAI al contestar la demanda, se aprecia la existencia de un documento denominado "*Acuse de recibo de notificación*", correspondiente al medio de impugnación RRA. 02678/20, que indica que al sujeto obligado INEGI se le entregó la información el día nueve de octubre de dos mil veinte.

Dado lo anterior, esta Segunda Sala no puede afirmar con certeza que tal acuse corresponda al de la notificación del acuerdo de admisión, pues de éste no se advierte sello o signo que pueda comprobar su recepción por parte del INEGI en la fecha señalada. Por ello, se tendrá como fecha de notificación la indicada por el órgano actor en la demanda.

En ese sentido, si la notificación se realizó el martes trece de octubre de dos mil veinte, en términos del artículo 127 de la LFTAIP, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles catorce de octubre al viernes veintisiete de noviembre de dos mil veinte.<sup>13</sup>

Así, dado que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de noviembre de dos mil veinte, debe considerarse que su presentación fue oportuna.

**"Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ... II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

<sup>13</sup> De dicho cómputo se descuentan los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de noviembre, correspondientes a sábados y domingos, así como dos, dieciséis y veinte de noviembre de dos mil veinte, al ser inhábiles en términos de lo dispuesto por los artículos 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, así como Punto Primero, incisos c), k) y n) del Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Como se advierte, incluso si se tomara como referencia la fecha de notificación señalada por el INAI, esto es, el viernes nueve de octubre de dos mil veinte, la presentación de la demanda sería oportuna, pues el plazo de treinta días hubiera fenecido el jueves veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>14</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez del acuerdo de admisión del recurso de revisión RRA 02678/20, dictado por la secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información el tres de marzo de dos mil veinte y la resolución de este, emitida por el Pleno del INAI el veintidós de septiembre de dos mil veinte.

SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Por ser un tema de estudio preferente y oficioso, se procede al análisis de las causas de improcedencia planteadas por las partes o que, en su caso, advierta esta Segunda Sala de oficio, de conformidad con lo establecido en el párrafo último del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.<sup>15</sup>

El INAI en su oficio de contestación a la demanda hizo valer la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, séptimo párrafo, de la Constitución Federal,<sup>16</sup> al estimar que

<sup>14</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: **I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

<sup>15</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ... En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

<sup>16</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ... **VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

**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 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: ... 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."





las resoluciones del INAI son definitivas e inatacables, por lo que no puede cuestionarse a través del presente medio de control constitucional.

Se considera **infundado** ese planteamiento, por los razonamientos siguientes.

Debe estimarse que la presente controversia es procedente, pues atendiendo al criterio del Tribunal Pleno, emitido en la controversia constitucional 117/2018,<sup>17</sup> reiterado por esta Segunda Sala en la diversa 213/2019,<sup>18</sup> en casos como éste, nos encontramos frente 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.

El artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, establece que las resoluciones que emita el INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; previéndose únicamente como salvedad a la regla que es posible que el consejero jurídico del Gobierno Federal interponga un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso en que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

No obstante, se estima que estamos ante un supuesto de **excepción** de la no impugnabilidad formal de las resoluciones jurisdiccionales del INAI que se basa en una interpretación sistemática del citado artículo 6o., con el diverso numeral 105, fracción I, ambos de la Constitución Federal (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales).

La controversia constitucional es un medio de control reconocido únicamente para ciertos órganos, cuyo objetivo es verificar la invasión o no de com-

<sup>17</sup> 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, 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 Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

<sup>18</sup> Fallada por la Segunda Sala en sesión celebrada el uno de julio de dos mil veinte, 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 Yasmin Esquivel Mossa emitieron su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.



petencias reconocidas constitucionalmente a partir de normas o actos (que en muchos casos son definitivos).

Por ello, para hacer efectivo este medio de control y darle operatividad también a la citada regla constitucional, debe partirse de la premisa de que las resoluciones del INAI son, en principio, definitivas para todos los sujetos obligados; sin embargo, debe aceptarse como excepción constitucional a esa regla, que se cuestione dicha resolución por uno de los órganos legitimados para presentar una controversia constitucional, y la materia de la misma se circunscriba a la invasión de competencias para suscribir tal acto.

A mayor abundamiento, debe subrayarse que lo que pone en tela de juicio el INEGI en su demanda es una cuestión de examen previo, consistente en que el INAI no podía ni siquiera haberse declarado competente para conocer y resolver dicho medio impugnativo, pues es a él a quien le corresponde tal competencia, de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y la LSNIEG.

En el caso que nos ocupa, a pesar de que el INAI no es un órgano formalmente jurisdiccional, al resolver el recurso de revisión previsto en la LGTAIP, ejerce actuaciones materialmente jurisdiccionales al fallar un conflicto jurídico, que da lugar a una decisión que debe acatarse por las partes de ese procedimiento.

Por tanto, esta Segunda Sala considera replicable la excepción para impugnar decisiones jurisdiccionales en una controversia constitucional de Jueces o tribunales, también a las resoluciones del recurso de revisión del INAI, al ser materialmente jurisdiccionales.

Por su parte, en torno a la condición de definitividad de las resoluciones del INAI que mandata la Constitución Federal, esta previsión no puede interpretarse aisladamente o de manera totalmente absoluta, ya que ello implicaría cercenar o dejar de lado la protección de otros contenidos constitucionales.

Así, en primer lugar, no puede dejarse de lado que el propio inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional señala 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".*

Esta aclaración es fundamento expreso para valorar que el INAI puede ser actor o demandado en una controversia; en el caso de ser demandado, uno de los actos que la Constitución implica entonces como posiblemente impugnado son sus resoluciones. Si no fuera así, no habría tenido sentido la incorporación de la referida porción normativa sin distinción alguna (entre activo o pasivo).

En segundo lugar, el que las decisiones del INAI sean vinculantes, definitivas e inatacables y que esa porción del artículo 6o. constitucional se refiera expresa y exclusivamente al recurso de revisión excepcional que puede interponer el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, más bien, tiene que ver con que se regula un recurso cuyo ámbito de aplicabilidad es distinto del de las controversias constitucionales.

El texto del artículo 6o., pretendió establecer una vía para dirimir en sede jurisdiccional, los problemas interpretativos que se generen en relación con las solicitudes de transparencia en el acceso a la información pública gubernamental y la seguridad nacional. Esto es, lo que se buscó es que sea esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva excepcionalmente y en definitiva los diferendos que se ocasionen por la aplicación e interpretación de esos conceptos y valores previstos en el Texto Constitucional.

Sin embargo, el que exista tal recurso para dirimir ese conflicto constitucional no puede soslayar que en otras materias la propia Constitución Federal prevé procedimientos diversos para dirimir otros problemas de interpretación constitucional, tales como los competenciales, y que igualmente buscan salvaguardar valores y principios constitucionales, como la división de poderes y el federalismo, que son objeto de protección, precisamente, en las controversias constitucionales.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Dichas consideraciones se retoman de lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la controversia constitucional 117/2018, en sesión de diez de marzo de dos mil veinte. **Votación:** Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.



Al no existir otras causales de improcedencia invocadas que deban examinarse ni se advierte de oficio alguna otra, se pasa al análisis de los conceptos de invalidez.

**SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** Son infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el INEGI, en atención a las consideraciones siguientes:

En los conceptos de invalidez el INEGI plantea que el INAI carece de competencia para resolver los recursos de revisión respecto a respuestas a solicitudes de acceso a la información que se relacionan con información estadística y geográfica, puesto que dicha facultad le corresponde al INEGI al ser el órgano encargado de normar y coordinar el SNIEG, con facultades para la captación, procesamiento y publicación de tal información; además, de que el ejercicio de esa atribución resolutoria por parte del INAI, transgrede el derecho de protección de datos personales y los principios de confidencialidad y reserva de la información geográfica y estadística, que trastoca el ámbito competencial del INEGI.

Retomando las consideraciones que sustentó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la controversia constitucional 117/2018, en sesión de diez de marzo de dos mil veinte,<sup>20</sup> reiterado por esta Segunda Sala en la diversa 213/2019,<sup>21</sup> se considera que al resolver el recurso de revisión RRA 02678/20, el INAI actuó dentro de su margen competencial constitucional, toda vez que es el órgano garante del acceso a la información y, desde la Constitución Federal, se le asignó la facultad para conocer de los asuntos

<sup>20</sup> **Votación:** Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados VIII y IX relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistentes en reconocer la validez de las resoluciones de los recursos de revisión administrativa 1048/18 y 1676/18, dictadas el dieciséis y veintitrés de mayo de dos mil dieciocho por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>21</sup> Fallada por la Segunda Sala en sesión celebrada el uno de julio de dos mil veinte, 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 Yasmin Esquivel Mossa emitieron su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.



derivados del acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de cualquier sujeto obligado.

Por ende, las competencias constitucionales del INEGI, previstas en el artículo 26, apartado B, constitucional, para normar y coordinar el SNIEG y, con ello, para regular la captación, procesamiento y publicación de esa información, son precisamente facultades vinculadas a la conformación y ámbito de actuación para ese sistema en específico.

Contrario a los razonamientos que invocó la parte actora de la controversia, tales facultades no implican una asignación o arrogación constitucional de competencias en materia de acceso a la información. Un aspecto es cómo se actúa para captar, procesar y publicar información estadística y geográfica que pertenece a ese sistema y, otro muy distinto, cuáles son las reglas que deben cumplirse para dar acceso a esa información en posesión del INEGI, y qué autoridad es la competente para resolver problemáticas relacionadas con ese acceso.

Para el Poder Constituyente, de conformidad con el texto vigente del artículo 6o. constitucional, toda la información en posesión de los sujetos obligados del sistema de transparencia y acceso a la información, en el que se incluye a los órganos constitucionales autónomos, es pública y debe atender a los principios que rigen esta materia, como el de máxima publicidad, y a las autoridades encargadas para su revisión.

No existe una excepción constitucional por especie o contenidos de la información; el acceso a cualquier información debe darse en términos de la Constitución Federal y de la legislación general respectiva y el único facultado para sustanciar recursos de revisión contra las respuestas otorgadas a solicitudes de información (cualquiera que sea su contenido) por parte del INEGI como sujeto obligado es el INAI.

Para definir el anterior criterio, debe exponerse el régimen competencial del INEGI y del INAI, lo que involucra explicar los sistemas nacionales de transparencia y acceso a la información y de información estadística y geográfica, y a partir de dichas consideraciones, se expondrán detalladamente las razones para concluir que no existe una invasión competencial en el caso concreto.



## El INAI y la transparencia y el acceso a la información

El derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales, por virtud de su relación con el derecho a la libertad de expresión. Su contenido radica en que toda persona tiene el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, lo cual debe ser garantizado por el Estado Mexicano en todos sus órdenes jurídicos; derecho que implica, entre otras cuestiones, lo siguiente:

A) Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.

B) Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.

C) El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra 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.

D) La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

E) La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones fijadas en la ley.

F) Se debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.



G) Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

H) Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

Atendiendo a este alcance del derecho y al resto del contenido constitucional aplicable, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha expuesto en una serie de precedentes que nuestro régimen constitucional implementa un sistema de transparencia y acceso a la información que abarca a todos los órdenes jurídicos y que incluye bases generales, principios y procedimientos (comunes y mínimos) para todos los sujetos obligados a través del cumplimiento de una legislación general.

Al respecto, el contenido vigente del citado artículo 6o. deriva de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce (y de algunas posteriores), en la que el Poder Constituyente, además de aclarar el alcance específico del derecho de acceso a la información que ya gozaba de rango constitucional, e implementar algunas reglas y principios básicos, facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país para alcanzar los más altos niveles de tutela.

Para ello, se incorporó en la fracción XXIX-S del citado artículo 73 de la Constitución Federal que el Poder Legislativo Federal tendría como competencia la de *"... 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."*



El objetivo prioritario de tal reforma constitucional fue hacer frente a la problemática de la ineficacia, confusión y desigualdad en cuanto al ejercicio de derechos en materia de transparencia y acceso a la información, derivado de la regulación diversa y heterogénea existente en la legislación federal y local; de manera que se propuso la creación de un diseño institucional, procesal y legal que unificara los principios, bases, competencias y obligaciones, a efecto de que se conformara un derecho igual para todos y para cualquier esfera de gobierno o poder público. Entre otros aspectos, a nivel constitucional y legal, se previeron los siguientes elementos:

A) Se definió de manera clara el catálogo de sujetos obligados en materia de derecho al acceso a la información y transparencia, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados.

B) Se fortaleció a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional para garantizar su actuar imparcial, para lo cual se creó el INAI, así como organismos garantes en cada entidad federativa, imparciales y especializados con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten en la materia.

C) Se mandató la creación de una ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de acceso a la información pública, cuyo objetivo fuera homogenizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país, así como armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos para instaurar un derecho uniforme a nivel nacional.

Modificación que llevó a que la materia de transparencia y acceso a la información dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una legislación general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional y procesal uniforme en todos los ámbitos gubernamentales; en donde cobraría especial relevancia la existencia de un sistema nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos





personales (dedicado a implementar un sistema de coordinación entre distintas instancias de la Federación y las entidades federativas, con el objeto de emitir una política uniforme en materia de transparencia de aplicación en todo el país), así como la creación o modificación del ámbito de actuación de una serie de órganos a los que se les asignaría una serie de facultades para garantizar precisamente la transparencia y los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Es importante resaltar que, previo a la citada reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, aunque ya existía la salvaguarda de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, su alcance era limitado. Se dejaba que la Federación y las entidades federativas regularan ciertos aspectos procedimentales y sustantivos y, además, el órgano garante en ese momento (el IFAI) sólo se ocupaba de resolver las inconformidades relacionadas con el acceso a la información de la administración pública federal. Aspecto que, como se adelantó, ya no subsiste tras la creación del sistema nacional de transparencia y acceso a la información.

Ahora bien, para efectos de resolver la presente controversia, debe resaltarse la regulación del órgano que la propia Constitución reconoce como garante de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales: el INAI. Éste se reglamenta directamente en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en donde se señala que se trata de un órgano constitucional 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; especificándose su integración, el procedimiento de designación de sus miembros, el tiempo del encargo correspondiente, los principios que rigen su actuación, así como que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables salvo ciertos supuestos de excepción (contando con medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones).

En el propio artículo 6o. constitucional, de igual manera, se detalla que este órgano será el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley; especificándose que su



actuación 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.

Explicitándose a su vez, por un lado, que este órgano 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; y, por otro lado, que también le compete conocer 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, así como de los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas que así lo ameriten por su interés y trascendencia.

Al respecto, de la exposición de motivos de la reforma constitucional se advierte que los grupos parlamentarios buscaban *"fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI para consolidarlo como el máximo órgano responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en todo el país"*. Aunado a la intención de ampliar su mandato *"para todos los poderes, organismos y entidades federales, y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para asegurar su efectiva vigilancia y completa garantía a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales"*.

De igual forma los legisladores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista quienes presentaron la iniciativa de reforma propusieron que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública quedara constituido como el *"único organismo garante especializado, imparcial y autónomo en materia de los derechos de acceso"*



*a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal", teniendo como único mandato constitucional la promoción, protección y cabal garantía de estos derechos en "todos los Poderes Federales y en los organismos con autonomía constitucional".*

En cuanto a la competencia del órgano constitucional autónomo, los legisladores enfatizaron que ésta se desprendía de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública según ha sido definida en diversos instrumentos internacionales. Tal es el caso de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, que en su artículo 3 dispone que aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por él, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución y por otras leyes. En ese sentido, los legisladores expresaron que la reforma tenía como propósito:

"Ampliar la competencia del IFAI para resolver los recursos de revisión que, en materia de acceso a la información y protección de datos personales, se presenten contra actos del Poder Ejecutivo, la administración pública federal centralizada y paraestatal, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los organismos con autonomía constitucional (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Nacional de Estadística y Geografía), los tribunales administrativos y cualquier otra entidad federal." (sic)

Consideraciones que, en suma, nos permiten apreciar que el régimen de competencias del INAI tiene una regulación directa en la Constitución, que se detalla y complementa en la legislación general; pues el propio Texto Constitucional mandata que para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, el INAI debe acatar las reglas, principios y facultades previstas en la legislación general, cuyo ámbito material de validez consiste en establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información para todos los sujetos obligados de cualquier orden jurídico federal, estatal o municipal.



## El INEGI y el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Por su parte, el INEGI es un órgano cuya naturaleza como constitucional autónomo es reciente, pero sus antecedentes datan de varias décadas atrás. Sin ánimos de hacer una exposición de toda la historia constitucional de este órgano, debe señalarse que su actual configuración proviene de la reforma de siete de abril de dos mil seis al artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, en la que se convirtió al INEGI, antiguo órgano desconcentrado, precisamente en un órgano constitucional autónomo.

En lo que nos concierne, mediante esta reforma se dispuso la creación de un SNIEG, que sería normado y coordinado por 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". De las tres iniciativas que integran el proceso legislativo que condujo a esta reforma constitucional y de los respectivos dictámenes del Congreso de la Unión se extraen las siguientes premisas para conformar un SNIEG:

A) La necesidad de contar con información de manera individual y colectiva en mayor cantidad, calidad y confiabilidad para la evaluación y toma de decisiones, lo cual se logra a través de un órgano independiente de "los intereses de la clase gobernante".

B) La necesidad de que la información de este sistema sea de uso obligatorio, en términos de lo que establezca la ley, para la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

C) El énfasis en el respeto de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información, a través del otorgamiento de autonomía al INEGI.

D) La necesaria veracidad y objetividad de la información y para ello, el establecimiento de una ley secundaria que defina estos parámetros.

E) La intención de establecer supuestos de excepción en el manejo de la información para los ciudadanos.



Lo que se buscó fue garantizar la veracidad de la información estadística y geográfica, el derecho a su acceso a través del otorgamiento de autonomía al INEGI y la creación de un SNIEG. Objetivos que implicaron que, en el propio apartado B del artículo 26 constitucional, se dispusiera una reserva de ley para la organización y funcionamiento de este sistema, en atención a los principios de accesibilidad de la información, transparencia, objetividad e independencia. Especificándose, a su vez, que la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estaría a cargo del referido INEGI, quien tendría las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Siendo que, en cumplimiento a esta reforma constitucional, se emitió el dieciséis de abril de dos mil ocho la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), que abrogó la entonces vigente Ley de Información Estadística y Geográfica. El objeto de esa legislación fue reglamentar el citado precepto constitucional para regular el Sistema Nacional, los derechos y obligaciones de los informantes, organizar al INEGI y establecer los medios de defensa administrativos frente a los actos o resoluciones del instituto, que quedaron regulados en el título quinto de la Ley. En lo que nos interesa, resalta lo que se implementó en su artículo 47 (que a la fecha no ha sido objeto de reforma ulterior), cuyo texto es el que sigue:

**"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."

De esta disposición se advierten dos elementos de suma importancia para la reglamentación, en ese momento, de tal sistema de información: el primero, es que se aclara que los datos proporcionados por los informantes al sistema deben



categorizarse como confidenciales y, el segundo, que se determina que, salvo por la información de la gestión administrativa del INEGI, la información estadística y geográfica no estaría sujeta a la LFTAIPG (hoy abrogada).

### Examen competencial de los actos reclamados

Ahora bien, como se señaló en el apartado correspondiente, la materia del presente asunto es la resolución del recurso de revisión RRA 02678/20, la cual deriva de la impugnación realizada por un solicitante de acceso a la información a una respuesta otorgada por el INEGI.

En dicha resolución, el INAI sostuvo que era competente para conocer del recurso de revisión, pues le correspondía pronunciarse sobre lo correcto o no de la respuesta a la solicitud de acceso a la información de cualquier sujeto obligado, incluyendo al INEGI, con fundamento en el contenido vigente del artículo 6o. de la Constitución Federal y demás disposiciones aplicables de la LGTAIP.

En desacuerdo con este razonamiento, el INEGI aduce que más bien esa competencia le corresponde, ya que deriva de una solicitud de acceso a información que forma parte del SNIEG.

Como se adelantó, y tomando en cuenta lo expuesto en párrafos anteriores, esta Segunda Sala llega a la convicción que los actos reclamados se apegan a la Constitución Federal y, consecuentemente, no existe una invasión de competencias; lo que lleva a declarar **infundados** los conceptos de invalidez.

La decisión del INAI de declararse competente no implica una reglamentación o modulación del SNIEG; por el contrario, se trata del ejercicio de facultades que, desde la Constitución Federal, le corresponden como garante del derecho de acceso a la información.

Los conceptos de invalidez del INEGI parten de una premisa falsa, consistente en la posibilidad de segmentar la regulación del acceso a la información dependiendo de cierto contenido de esta, postura que se basa en una interpretación parcial de la Constitución (dando primacía a su vez a una norma de rango legal, el artículo 47 de la ley del SNIEG), sin atender a una interpretación sistemática y finalista del resto de los contenidos constitucionales y de leyes generales aplicables.



Como se precisó, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal señala que será en una ley donde se establezcan las bases de organización y funcionamiento del SNIEG (que debe cumplimentar ciertos principios), cuya responsabilidad para normar y coordinar tal sistema recae en el INEGI; al que se le asignan las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de esa información.

Empero, esta Segunda Sala considera que esas facultades para normar y coordinar y, consiguientemente, para regular la captación, procesamiento y publicación de información estadística y geográfica, no pueden interpretarse como la instauración de un régimen excepcional para el acceso a la información que se encuentre en posesión del INEGI. El alcance de esas normas se circunscribe, precisamente, a la organización y funcionamiento del SNIEG.

Las facultades atribuidas al INEGI, contrario a la posición que se plantea en la demanda, no son una habilitación constitucional para arrogarse de manera absoluta y excluyente de cualquier aspecto que directa o indirectamente se relacione con el acceso a información estadística y geográfica.

La habilitación constitucional es para regular el cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica, los derechos y obligaciones de los informantes, la metodología para el procesamiento de la información y los alcances, oportunidad, forma y términos de su propia publicación. No para reglamentar el sistema de transparencia y acceso a la información exigido constitucionalmente como salvaguarda del derecho de acceso a la información.

Como se resolvió en la referida controversia constitucional 213/2019,<sup>22</sup> para esta Segunda Sala resulta claro que el Poder Constituyente, a partir de distintas reformas constitucionales realizadas en fechas distintas, ha concebido la existencia de dos regímenes competenciales que, por lo que hace a la información estadística y geográfica, son distintos, pero se complementan entre sí.

---

<sup>22</sup> Fallada en sesión celebrada el uno de julio de dos mil veinte, 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 emitieron su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.



Por un lado, implementó un modelo nacional de captación de información para la producción de información estadística y geográfica, a la cual debe dársele publicidad y, por otro, ideó posteriormente un sistema homologado nacionalmente para la salvaguarda del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, en el que se incluye a toda la información en posesión de los sujetos obligados, incluyendo la información que contiene resultados o datos estadísticos y/o geográficos.

Bajo esa lógica, en cierto momento histórico y de acuerdo con el contenido vigente en esa fecha del artículo 6o. constitucional, existía una competencia coincidente para que ciertos aspectos del derecho al acceso a la información fueran regulados en leyes distintas, sin un modelo uniforme y homologado; bastaba con que se cumplieran con reglas y principios básicos y se generaran procedimientos para el acceso a la información y medios de revisión expeditos.

Sin embargo, a diferencia de lo que explica el instituto actor, esa competencia venía dada por el entonces texto del artículo 6o. constitucional y no por el apartado B del artículo 26. La cuestión es que, tal como se explicó, conforme al contenido vigente de los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce y de las legislaciones generales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, la competencia en materia de acceso a la información es concurrente y se encuentra homologada para todas las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; las cuales deben de cumplir las reglas, principios y bases fundamentales previstas en la Constitución Federal y en la legislación general, incluyendo, lo relativo al órgano encargado de conocer y dirimir los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, el INAI.

En consecuencia, no es factible una interpretación de las competencias del INAI y del INEGI que se contrapongan entre sí. Son regímenes competenciales que están diferenciados, pero que, se insiste, se complementan; el INEGI sólo es el encargado de captar, procesar y publicar la información estadística y geográfica, mientras que el INAI es el órgano garante del acceso a la información





y le corresponde conocer de todo asunto que derive de solicitudes de acceso a cualquier información en posesión de los sujetos obligados como el INEGI.

No es obstáculo para esta interpretación lo previsto en el último párrafo del apartado A del artículo 6o. constitucional, que indica que el INAI debe coordinar sus acciones con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica.

Del procedimiento de reforma constitucional que dio lugar a esta norma, se advierte que la intención del Poder Constituyente al introducir este lenguaje fue propiciar una rendición de cuentas de ambos órganos autónomos, cada uno en el ámbito que le corresponde, esto es, al prever la necesaria coordinación con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas, el Poder Reformador no distribuyó competencias entre ambos órganos para efectos del recurso de revisión; al contrario, se considera que se buscó hacer explícita la necesaria coordinación entre distintos entes estatales, en una materia determinada, que es la rendición de cuentas.

Tampoco es obstáculo el argumento del INEGI consistente en que la fracción IV del apartado B del artículo 6o. constitucional faculta a órganos especializados e imparciales a sustanciar procedimientos de revisión expeditos en la materia de acceso a la información.<sup>23</sup>

Se estima necesario atender al acápite de la fracción en comento, pues estos mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión se establecerán para el ejercicio del derecho de acceso a la información. A saber, de una interpretación sistémica de la materia de transparencia y acceso a la información, se extrae que por "órganos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución", el Poder Reformador refiere a los organismos autónomos, especializados, imparciales, colegiados, responsables de garantizar el

<sup>23</sup> **Artículo 6o. ... Apartado A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases. ... **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. ..."



derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, previstos en la fracción VIII de artículo 116 constitucional.<sup>24</sup>

Finalmente, debe resaltarse que el INEGI hace mucho hincapié en su demanda en que resulta estrictamente necesario que se reconozca su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, pues así lo establece la ley de su sistema, que tal información es *sui generis* y debe considerarse como confidencial, al implicar muchas veces información personal de los informantes del sistema.

Al respecto, lo previsto en una ley reglamentaria de un precepto constitucional no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. En concreto, cuando se emitió el citado artículo 47 de la Ley del SNIEG (el dieciséis de abril de dos mil ocho), tenía lógica hacer reglamentación específica para cierto tipo de información; ello, pues para esa fecha, se reitera, la materia constitucional de transparencia y acceso a la información era coincidente y se permitía a la Federación y a las entidades federativas regular aspectos relacionados con el procedimiento de acceso a la información, los medios de defensa aplicables, las autoridades encargadas de su revisión, etcétera (siempre y cuando se respetaran reglas y principios mínimos). A su vez, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales no era un órgano constitucional autónomo y en la ley sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.

Sin embargo, al menos respecto a la identificación de la información que se encuentra sujeta a la legislación general, hoy ya no existe ese espacio de manobra legislativa. La Constitución establece expresamente un órgano garante y

<sup>24</sup> "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."



la legislación general abarca a cualquier tipo de información, por más datos específicos que contenga (sean estos estadísticos o geográficos). Además, la interpretación del INEGI del segundo párrafo de ese artículo 47 no es compartida por esta Corte. La LFTAIPG se encontraba abrogada al momento de dictar los actos impugnados y no hay razones válidas para que se sigan otorgando efectos al contenido de ese segundo párrafo a pesar de la abrogación de la ley.

Por ello, tal como lo resolvió el Tribunal Pleno en la citada controversia constitucional 117/2018,<sup>25</sup> el acceso a cualquier información en posesión de un sujeto obligado se debe dar conforme a las pautas establecidas en la legislación general. Lo que lleva a que cuando el INAI conoce y admite un recurso de revisión derivado de una solicitud de acceso a la información pública de un sujeto obligado (como el INEGI), no lo hace lógicamente para captar, procesar y publicar información estadística o geográfica (ámbito que es el que le corresponde al INEGI), sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Es decir, en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestiona la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Tan es así que el acuerdo impugnado toma como fundamento el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional, así como diversos artículos de la LGAIP para admitir y sustanciar el recurso de revisión.

A su vez, el que la información estadística y geográfica contenga o pueda contener datos personales de los informantes del sistema, no nos lleva a excluirla de las reglas, principios y bases generales en materia de acceso a la información

<sup>25</sup> Fallada en sesión celebrada el diez de marzo de dos mil veinte, por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados VIII y IX relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistentes en reconocer la validez de las resoluciones de los recursos de revisión administrativa 1048/18 y 1676/18, dictadas el dieciséis y veintitrés de mayo de dos mil dieciocho por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



y protección de datos. Por el contrario, lo *sui generis* de esta información, conlleva a un cuestionamiento sobre su reserva o confidencialidad; es la propia legislación general la que establece los procedimientos de clasificación de la información y las razones que puede tomar cualquier sujeto obligado (incluyendo al INEGI) para clasificar la información.

En su título sexto y, específicamente, en los artículos 100, 113 y 116, la LGTAIP<sup>26</sup> señala que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado decide que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad. No se estableció en la ley un listado único de supuestos de reserva o confidencialidad, sino que se reconoció que tal condición puede ser establecida en cualquier otra ley, "siempre y cuando tal contenido sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales".

En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del SNIEG) contenga datos sensibles o confidenciales y pueda considerarse o no como información reservada y confidencial por parte del INEGI, es una decisión que debe partir de la legislación general, en conjunción con la citada LSNIEG. Examen que debe realizarse caso por caso, conforme a las reglas y principios previamente señalados y no como lo pretende

<sup>26</sup> **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. 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."

**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

**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."

**Artículo 116.** Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

"La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

"Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos."



el INEGI, que la consecuencia sea que la información estadística y geográfica no participe de las reglas del sistema de acceso a la información, por formar parte, a su vez, de otro sistema específico de información.

Lo hasta aquí expuesto, lleva a esta Segunda Sala a la convicción de que el acto reclamado del INAI se llevó a cabo bajo el régimen competencial constitucional y legal que le corresponde, sin generar una transgresión al ámbito de competencias del INEGI, toda vez que la Constitución Federal no establece una permisión competencial al INEGI para configurar un régimen individualizado de acceso a cualquier información que se encuentre en su posesión, del que necesariamente deba conocer como parte de la cadena impugnativa.

Finalmente, se **desestiman** los argumentos hechos valer en los conceptos de invalidez relativos a aspectos de legalidad, directamente relacionados con el fondo de las consideraciones de la resolución impugnada.

De la resolución impugnada se desprende que el INAI modificó la respuesta emitida por el INEGI y lo condenó a proporcionar al solicitante de la información los datos faltantes, o bien, en caso de no contar con ellos, a declarar su inexistencia ante el Comité de Transparencia, fundando y motivando la razón por la que no cuenta con esa información.

En los conceptos de invalidez el órgano actor se duele de esa determinación, bajo el argumento de que no está obligado a proporcionar la información respectiva ya que no la tiene en sus archivos, por lo que el INAI se extralimitó en sus facultades al no cerciorarse si la información solicitada efectivamente fue captada, procesada y publicada por el INEGI.

Lo anterior no implica una controversia por la invasión de esfera de atribuciones constitucionales del órgano autónomo actor, sino que constituye un aspecto de mera legalidad relativo a la condena de proporcionar la información faltante al solicitante o, en caso de no contar con ella, realizar el procedimiento establecido para tal efecto, aspectos que no pueden ser materia de estudio en el presente medio de control constitucional tal como se expresó en el estudio de las causas de improcedencia.

Por lo expuesto y fundado,



## SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional, respecto al acuerdo dictado en el recurso de revisión RRA 02678/20, de tres de marzo de dos mil veinte, por la secretaria 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 del recurso de revisión RRA 02678/20, emitida el veintidós de septiembre de dos mil veinte, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa por lo que hace a los resolutivos primero y segundo; y por mayoría de tres votos en contra del voto de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, por lo que hace al resolutivo tercero. El Ministro José Fernando Franco González Salas (ponente) emitió su voto en contra por lo que hace a la totalidad del proyecto y con reservas.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**III. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN SU PERJUICIO.**

**IV. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**VI. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE AQUEL PRINCIPIO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADA EN EL ANEXO**



**DOS DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SETENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DIVERSO DECRETO 661 EN EL QUE SE SUSTENTA AQUÉL [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CO-**





**RRESPONDIENTE PRECISADA EN EL ANEXO DOS DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD EL QUE DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "(...) SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADA EN EL ANEXO DOS DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 5/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 14 DE JULIO DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **catorce de julio de dos mil veintiuno**.



**VISTOS**, para resolver el expediente de la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

### I. Demanda.

1. Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, en representación del Poder Judicial de dicha entidad federativa, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes **Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno**, todos de ese mismo Estado, de quienes demandó la invalidez de los artículos 2 y 3 del Decreto Número **Ochocientos**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **5882**, de fecha **veinticinco de noviembre de dos mil veinte**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Feliciano Peralta Gaytán**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

### II. Antecedentes.

2. Los narrados en la demanda son los siguientes:

1. El actor ha promovido diversas controversias constitucionales reclamando la invalidez de los decretos emitidos por el Poder demandado, porque con su emisión violenta el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de la hacienda municipal; controversias que en su gran mayoría se han resuelto en el sentido de declarar la invalidez de los decretos jubilatorios.

2. En cada ejercicio fiscal, el actor ha remitido al titular del Poder Ejecutivo su anteproyecto de presupuesto de egresos en el que se ha considerado una partida presupuestal para el pago de los decretos de las personas que han sido pensionadas o jubiladas por la autoridad demandada; sin embargo, dicho pro-



yecto no se ha respetado, dado que el Legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

3. Del ejercicio fiscal 2013 al 2017, el presupuesto otorgado al Poder Judicial Estatal se mantuvo intocado, con el monto de \$451'559,000.00 (cuatrocientos cincuenta y un millones quinientos cincuenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.), no obstante el aumento en los insumos necesarios para cumplir con el mandamiento constitucional de impartir justicia, el aumento al salario del personal y del exponencial aumento de jubilados, estos últimos por virtud de decretos jubilatorios autorizados por el Congreso del Estado de Morelos, sin que durante dicho periodo existiera la partida presupuestal de pensiones a cargo de la cual determinaba el referido Congreso, fueran sufragadas las mismas.

4. El treinta de agosto de dos mil diecinueve, se remitió por oficio al titular del Ejecutivo del Estado, el anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial del Estado de Morelos de conformidad con lo establecido en la parte *in fine* de la fracción VI del artículo 92-A de la Constitución Política del Estado de Morelos y 25, párrafo cuarto, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos; en el que se planteó para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, hasta por un monto total de \$897'908,000.00 (ochocientos noventa y siete millones novecientos ocho mil pesos 00/100 M.N.), lo anterior en virtud de que se tomó como base el presupuesto del año dos mil diecinueve, en la lógica de que pudiera ser el mismo, y si éste aumentara, de igual modo aumentaría el presupuesto del Poder Judicial por ser un porcentaje fijo sobre el referido gasto.

5. En dicho anteproyecto se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones por un monto de \$264'903,242.00 (doscientos sesenta y cuatro millones novecientos tres mil doscientos cuarenta y dos pesos 00/100 M.N.), de los cuales \$106'804,144.00 (ciento seis millones ochocientos cuatro mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) se previeron para el pago de decretos jubilatorios que llegara a emitir el Congreso del Estado, empero no se aprobaron siquiera los necesarios para el pago de los existentes, por ello no se puede considerar que los que se han emitido en el ejercicio fiscal del dos mil veinte se puedan cubrir con los insuficientes recursos aprobados para los existentes antes de dicho ejercicio fiscal.



6. El primero de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado remitió al Poder Legislativo el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del dos mil veinte, sin respetar el importe proyectado por el Poder Judicial.

7. Por su parte, **el veintiocho de enero de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, relativo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020**, en el que se incluyeron las partidas presupuestarias denominadas "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia" y "Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial". Siendo que la cantidad destinada es muy inferior a la solicitada por el tribunal en el anteproyecto de presupuesto de egresos.

8. El **veintitrés de diciembre de dos mil veinte** fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número **5882** el Decreto Número **Ochocientos**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó conceder pensión por jubilación a **Feliciano Peralta Gaytán**, con cargo a la partida presupuestal del Poder Judicial del Estado de Morelos precisada en el **anexo 2, del artículo décimo octavo, del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno**, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el **ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte**, pero sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio, con lo cual se vulnera la independencia financiera entre poderes del Estado.

### **III. Preceptos constitucionales señalados como violados y conceptos de invalidez.**

3. El actor señaló como transgredidos en su perjuicio los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los numerales 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; asimismo, planteó los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que registró en el presente fallo.



#### **IV. Trámite de la controversia constitucional.**

4. Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **5/2021**; asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído de veintisiete del propio mes y año, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al secretario de Gobierno de la citada entidad; y finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

#### **V. Contestación a la demanda. Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno.**

6. Por escritos presentados el trece y quince de abril de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por sí mismos, dieron contestación a la demanda.

7. Sostuvieron, en esencia, iguales argumentos en relación con la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo.

8. Con su contestación exhibieron diversas pruebas documentales públicas, y ofrecieron la presuncional e instrumental de actuaciones.

#### **VI. Contestación a la demanda del Poder Legislativo.**

9. Por escrito recibido el veinte de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de More-



los formuló la contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

10. En su escrito expuso argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo. A lo que acompañó copia certificada de diversas documentales públicas y ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

### **VII. Señalamiento de fecha para audiencia.**

11. Por autos de dieciséis, veintidós y veintiocho de abril, todos de dos mil veintiuno, se tuvo por contestada la demanda correspondiente y por recibidos los oficios y anexos del consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso, así como por ofrecidas las pruebas presuncional legal y humana, instrumental de actuaciones y por presentadas las documentales; al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos por contestada la demanda. Se dio vista al actor y a la Fiscalía General de la República, señalándose lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia.

### **VIII. Opinión de la Fiscalía General de la República.**

12. El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

### **IX. Audiencia y cierre de instrucción.**

13. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el quince de junio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 de la propia ley, se hizo relación de constancias, se tuvieron por exhibidas, admitidas y desahogadas por su propia y especial naturaleza las pruebas ofrecidas y por presentados los alegatos. Finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.



## X. Avocamiento en la Segunda Sala.

14. El Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala. Consecuente con ello, el veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la presidenta de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como enviar el expediente al ponente para el dictado del proyecto.

CONSIDERANDO:

### I. Competencia.

15. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo<sup>1</sup> y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### II. Precisión de la litis.

16. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

"Decreto Número **Ochocientos**, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número **5882**, de fecha **veinticinco de noviembre de dos mil veinte**,

<sup>1</sup> Gobernador y secretario de Gobierno.

<sup>2</sup> **Artículo 41**. Las sentencias deberán contener:

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



particularmente de los artículos 2 y 3, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó conceder pensión por jubilación a Feliciano Peralta Gaytán con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del **Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno**, por el que se **aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte**, cuya existencia quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5858, de treinta y uno de agosto de dos mil veinte."

### III. Oportunidad en la presentación de la demanda.

17. La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente conforme al artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>3</sup> que señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que de acuerdo 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, mientras que para impugnar normas generales el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

#### • Oportunidad respecto del decreto ochocientos.

<sup>3</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"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,

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."





18. En relación con el decreto mencionado se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto es, el **veinticinco de noviembre de dos mil veinte**, en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

19. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **jueves veintiséis de noviembre de dos mil veinte al lunes veinticinco de enero de dos mil veintiuno**.<sup>4</sup> De ahí que, si la demanda se presentó el viernes veintidós de enero de dos mil veintiuno, su presentación resulta oportuna.

#### IV. Legitimación activa.

20. El presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>5</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>6</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

<sup>4</sup> De conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a), b), e), m) y n) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: veintiocho y veintinueve de noviembre, cinco, seis, doce, trece de diciembre de dos mil veinte, uno, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de enero de dos mil veintiuno, por ser sábados y domingos; además, se descuentan del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte por corresponder al segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte.

<sup>5</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

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

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



Artículo 105 Constitucional;<sup>7</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>8</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>9</sup>

21. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

#### V. Legitimación pasiva.

22. Se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>7</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

<sup>8</sup> **Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

**Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

<sup>9</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580.



Morelos, por la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, del decreto impugnado.

23. Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

24. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, acudieron al juicio el **consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, y la **Secretaría de Gobierno**; quienes acreditaron su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicaron sus nombramientos y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,<sup>10</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada ley orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

25. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>11</sup> y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Admi-

<sup>10</sup> **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>11</sup> **Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.



nistración Pública del Estado<sup>12</sup> facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

26. A nombre del **Poder Legislativo del Estado de Morelos**, comparece el vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte, continuada el treinta y uno de agosto de esa anualidad, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>13</sup>

27. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

## VI. Causales de improcedencia.

28. Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento que hace valer el Poder Legislativo del Estado de Morelos y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

---

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

<sup>12</sup> "**Artículo 21**. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos."

<sup>13</sup> "**Artículo 36**. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."



29. La autoridad demandada adujo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>14</sup> porque el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para impugnar el decreto de otorgamiento de pensión en cuestión, ya que, a su parecer, éste no provoca afectación alguna en su esfera de competencia.

30. Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

31. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia número P./J. 92/99,<sup>15</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

32. Al no advertirse improcedencia, procede el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

## VII. Estudio.

33. El Poder actor sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Uni-

<sup>14</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>15</sup> De texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, jurisprudencia, tesis P./J. 92/99, página 710, Tomo X, septiembre de 1999, registro digital: 193266.



dos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

34. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

35. Es decir, el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

36. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.

37. Para ello, se trae a colación lo sostenido por esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>16</sup> 226/2016<sup>17</sup> y 187/2018:<sup>18</sup>

"Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

"Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación,

<sup>16</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>17</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>18</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.



cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

"Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

"En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,<sup>19</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de 1997 el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales."

38. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

39. Una vez analizados los principios en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos, se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

<sup>19</sup> Ello se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



40. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

41. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."<sup>20</sup>

42. Asimismo, ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

<sup>20</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 81/2004, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro IUS: 180538.





estatuye la garantía de expedituz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

43. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

44. Ello se desprende así de la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."<sup>21</sup>

45. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>22</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

<sup>21</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 83/2004, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

<sup>22</sup> Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.



46. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo –en su caso– se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

47. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>23</sup> el

<sup>23</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán



Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

48. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Ochocientos, particularmente el artículo 2 por el que se determinó conceder pensión por jubilación a **Feliciano Peralta Gaytán**, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2, del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

49. Por tanto, es necesario señalar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del mismo Decreto Seiscientos Sesenta y Uno que contiene el presupuesto de egresos indicado,<sup>24</sup> la cual quedó registrada con el número 116/2020; y, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, ese medio de control constitucional fue resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en el sentido de declarar

---

incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

**"Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."

<sup>24</sup> Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

**"Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."



su invalidez total, esto por mayoría de ocho votos;<sup>25</sup> por tanto, fue expulsado del orden jurídico. En el entendido de que se precisó que ello no tendría efectos retroactivos y por ende no afectó actos jurídicos previos, como es el decreto aquí impugnado; además, se ordenó la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos del Estado, correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

50. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Ochocientos**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5882 de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión** "... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente precisada en el anexo dos del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes".

51. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al trabajador pensionado y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

<sup>25</sup> Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, con el voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

52. En similares términos, con sus matices, esta Sala resolvió las controversias constitucionales 168/2020 y 201/2020, en sesiones de doce de mayo y nueve de junio, ambas de dos mil veintiuno.

53. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente** y **fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número 800, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5882, de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, para los efectos precisados en la parte final de la sentencia.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

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. El Ministro José Fernando Franco González Salas vota con reserva de criterio, se separa de consideraciones y una vez que tenga a la vista el engrose, se reserva su derecho a formular voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto con salvedades.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, con número de registro digital :167593.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 29 de octubre de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

